СИБИРСКІЯ

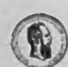
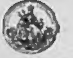
ОКРАИНЫ

Областныя установленія, связанныя съ Сибирскимъ Учрежденіемъ 1822 г., въ строѣ управленія русскаго государства

ИСТОРИКО-ЮРИДИЧЕСКІЕ ОЧЕРКИ

С. ПРУТЧЕНКО

С.-ПЕТЕРБУРГЪ
1899

 Типографія А. С. Суворина. Эртелевъ пер., д. 13 

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Система областнаго управленія представляетъ собою одну изъ важнѣйшихъ задачъ изученія для государствовѣда. Въ области сосредоточивается большая часть народнаго творчества, которымъ живы и общественныя единенія и государственная организація: та или иная постановка областнаго управленія можетъ способствовать развитію упомянутаго творчества или вліять на его упадокъ; условія, создаваемыя областнымъ управленіемъ для народной самодѣятельности оставляютъ по себѣ яркій слѣдъ въ жизни.

Общественная жизнь, имѣющая столь важное значеніе для успѣшнаго отправленія государствомъ своихъ функцій, протекаетъ лишь частью своихъ явленій въ центрѣ государства, наполняя многими разнообразными явленіями рамки областной самодѣятельности.

Какъ бы ни былъ значителенъ качественный перевѣсъ творчества общественныхъ слоевъ въ центрѣ государства, сравнительно съ дѣятельностью областнаго общества, послѣднее является факторомъ внѣ сомнѣнія въ жизни каждаго государства; значеніе этого фактора можетъ быть болѣе или менѣе значительнымъ въ зависимости отъ поступательнаго движенія культуры, но не можетъ исчезнуть, какъ бы громко и рѣшительно не отрицалось это значеніе: въ едва уловимыхъ иногда явленіяхъ народное

творчество воздѣйствуетъ на государственную жизнь, являясь источникомъ тѣхъ силъ, которыя государство организуетъ, которыми оно пользуется, которыя направляетъ.

Если значеніе области въ государствѣ является вопросомъ богатымъ содержаніемъ въ условіяхъ каждаго государственнаго общенія, то тѣмъ болѣе вѣса пріобрѣтаетъ этотъ вопросъ въ условіяхъ русской дѣйствительности въ виду территоріальныхъ, племенныхъ и культурныхъ условій современнаго развитія русскаго государства.

Территоріальный просторъ послѣдняго, обнявшаго столько разнообразныхъ племенъ, какъ претворенныхъ въ составъ русскаго народа, такъ и сопоставленныхъ съ нимъ, какъ стоящихъ ниже его по уровню культурнаго развитія, такъ и опередившихъ его, создаетъ условія, несомнѣнно осложняющія постановку областнаго управленія. И различіе вѣроисповѣданій и связанныхъ съ ними религіозныхъ воззрѣній и преданій и разнообразіе въ политическомъ прошломъ, наполняютъ въ русскомъ государствѣ рамки областнаго общества содержаніемъ богатымъ индивидуальными признаками.

На долю областной организаціи русскаго государства выпадаетъ такимъ образомъ въ высокой степени важная задача охватить опредѣленными формами упомянутыя общественныя силы, давъ просторъ ихъ жизненному разнообразію безъ ущерба для государственнаго единства. Сохранить преимущества, вытекающія изъ образованія государствъ съ обширною территоріей и вмѣстѣ съ тѣмъ создать въ государствѣ законодательство и регулируемое имъ управленіе на началахъ напряженнаго вниманія къ нуждамъ и потребностямъ населенія, во всемъ своеобразіи индивидуальныхъ условій ихъ жизненнаго проявленія, едва ли возможно, не отказавшись отъ изсушающихъ народную жизнь формулъ бюрократической централизаціи, не признавъ желательнымъ развитіе началъ разнообразія въ единствѣ, самодѣятельныхъ общественныхъ силъ, объединенныхъ государственной организаціей.

Торжество упомянутаго начала является прежде всего въ висимости отъ опредѣленнаго сочетанія бытовыхъ силъ и культурныхъ явленій, имѣющихъ корни въ жизни общественныхъ наслоеній, испытывающихъ на себѣ воздѣйствіе государственной организаціи. Послѣдняя является не безучастной зрительницей совершающихся общественныхъ явленій, содѣйствуя или противодѣйствуя ихъ развитію, облегчая или затрудняя поступательное движеніе культуры; не слѣдуетъ далѣе полагать, чтобы общественная жизнь давала лишь матеріалъ для творческой работы органовъ государственной власти: въ глубинѣ бытовыхъ явленій таятся самобытныя творческія силы, яснѣе всего дѣйствующія, когда творчество этихъ силъ самой государственной организаціей поставлено въ гармоническую связь съ проявленіями правительственной власти.

Съ указанной точки зрѣнія разработка вопросовъ, связанныхъ съ постановкой областнаго управленія въ русскомъ государствѣ, составляетъ благодарную задачу для изслѣдователя. Едва ли возможно задаваться мыслью разрѣшенія столь сложныхъ вопросовъ въ одномъ трудѣ; не безъ пользы для дѣла — мотивированное ихъ возбужденіе, по мѣткому выраженію извѣстнаго русскаго государствовѣда.

Въ очеркахъ, предлагаемыхъ нынѣ вниманію читателей, сдѣлана попытка анализа Сибирскаго Учрежденія 1822 года.

Отвѣчая по своей основной идеѣ давнишнимъ запросамъ сибирской дѣйствительности, упомянутый законодательный актъ достоинъ вниманія въ исторіи русскаго областного управленія, эпохи предшествующей Освобожденію крестьянъ, изданію Судебныхъ Уставовъ и организаціи Земскихъ Учрежденій.

Въ зависимости отъ условій осуществленія сибирской реформы, названный законодательный актъ лишь намѣтилъ задачу водворенія въ управленіи началъ законности, составлявшихъ предметъ чаяній и ожиданій стольких поколѣній. Тѣмъ не менѣе слѣды основной идеи законодательства 1822 года ясны въ текстѣ закона, а сопровождавшіе его мотивы, по своей глубинѣ,

..нѣ достойны пера составителя Сибирскаго Учрежденія, представляя собою наслѣдіе непреходящаго значенія.

Цѣнный матеріалъ по вопросу о значеніи этого законодательнаго акта въ жизни находимъ мы въ архивахъ, которые неумалчиваютъ о причинахъ вырожденія въ дѣйствительности стремленій законодателя, поясняя до нѣкоторой степени и слабость возникавшихъ попытокъ внести улучшенія въ строй сибирскаго управленія.

Въ дальнѣйшемъ изложеніи читатель найдетъ указанія по вопросу, насколько разрѣшена была сибирской реформой задача установленія законности управленія, насколько оказались жизненными, благодаря своему исключительно бюрократическому строю, установленія, организованныя законодательствомъ 1822 г.

Характерныя черты сибирскаго управленія нечужды и кореннымъ областямъ русскаго государства. Кость отъ кости и плоть отъ плоти системы русскаго областного управленія, сибирское управленіе является лишь его разновидностью. Въ силу топографическихъ, бытовыхъ, культурныхъ условій названныя характерныя черты выступаютъ въ Сибирскомъ краѣ быть можетъ въ грубыхъ, но несомнѣнно яркихъ очертаніяхъ, представляющихъ значительныя удобства для изученія: такъ для вспѣшнаго познанія системы управленія французскаго ancien régime еще Токвиль предлагалъ обратиться къ Канадѣ.

Именно съ Сибирскаго края намъ казалось цѣлесообразнымъ начать изученіе областныхъ установленій крупныхъ территоріальныхъ подраздѣленій русскаго государства, такъ какъ въ этомъ краѣ вопросы организаціи управленія менѣе осложнены треніемъ различныхъ народностей, культуръ, вѣроисповѣданій, нежели на другихъ окраинахъ того же государства.

Не лишено значенія и то обстоятельство, что въ условіяхъ названнаго края вопросы управленія могутъ быть изучаемы по стопамъ государственнаго человѣка, которымъ въ правѣ гордиться Россія.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Историческая задача реформы сибирскаго управленія.

1.

По мѣрѣ распространенія русскаго племени въ Сибирскомъ краѣ двигается на Востокъ и строй управленія Московскаго государства. Водворяющемуся въ Сибирскомъ краѣ русскому народу приходится работать не въ готовыхъ рамкахъ осѣвшаго и организованнаго общества; на его долю въ этомъ краѣ выпадаетъ тяжелая и не всегда благодарная работа по заселенію пустынной страны, по построенію городовъ, заведенію пашни, поднятію туземной культуры, находившейся въ большинствѣ случаевъ на стадіи звѣроловной [1]).

Бытовыя условія, сложившіяся подъ воздѣйствіемъ суровой природы, которую въ Сибири можно назвать «мачихой» съ еще большимъ основаніемъ, нежели въ Европейской Россіи [2]), вліяютъ

---

[1]) Миллеръ, Описаніе Сибирскаго Царства, вторымъ тисненіемъ, 1787 г.; Сибирская исторія, въ ежемѣсячныхъ сочиненіяхъ, 1764 г. Словцовъ, Историческое Обозрѣніе Сибири, изд. 1886 г. Буцинскій, Заселеніе Сибири и бытъ первыхъ ея насельниковъ, 1889 г.

[2]) «Мы знаемъ»,—говоритъ С. М. Соловьевъ,—«какъ выгодны для быстроты развитія общественной жизни сосѣдство моря, длинная береговая линія, умѣренная величина рѣзко ограниченной государственной области, удобство естественныхъ внутреннихъ сообщеній, разнообразіе формъ, отсутствіе громадныхъ, подавляющихъ размѣровъ во всемъ, благораствореніе воздуха, безъ африканскаго зноя и азіатскаго мороза: эти выгоды отличаютъ Европу передъ другими частями свѣта; на эти выгоды указываютъ какъ на причину блестящаго развитія европейскихъ народовъ, ихъ господства надъ народами другихъ частей свѣта.

и на составъ и на организацію областнаго управленія, на отношенія его къ мѣстности и къ высшей центральной власти.

Постановка управленія въ Сибирскомъ краѣ слагается подъ воздѣйствіемъ борьбы съ сибирскими инородцами: строй управленія не могъ принять формъ законченной административной системы въ замиренномъ краѣ, а сохранялъ характеръ воинскаго стана [1]). Даже въ концѣ XVII-го вѣка сибирскіе города были почти постоянно на военномъ положеніи изъ-за грозившихъ русскимъ поселеніямъ нападеній [2]). Интересы охраны безопасности должны были заслонить собою другія, болѣе сложныя задачи, выпадающія на долю государственному управленію въ періодѣ мирнаго развитія гражданственности.

Если воинскія задачи на Сибирскихъ окраинахъ отвлекали вниманіе правительства отъ мирнаго устроенія гражданственности, то, съ другой стороны, слѣдуетъ замѣтить, что тѣ же задачи обороны въ Сибири не были настолько опасны [3]), чтобы заставить сосредоточить на этомъ краѣ особенное вниманіе правительства, полезное иногда для цѣлей внутренней организаціи государства.

Отпоръ, который Московское государство встрѣчало на своихъ азіатскихъ рубежахъ, былъ значительно слабѣе испытаннаго имъ на своихъ европейскихъ границахъ. Борьба съ сибирскими инородцами едва ли можетъ выдержать сравненіе съ опасными противниками на западной и южной границахъ государства (Швеція,

---

Но, указывая на эти выгоды, должно разумѣть только западную Европу, ибо восточная ихъ не имѣетъ; природа для западной Европы, для ея народовъ была мать; для восточной, для народовъ, которымъ суждено было здѣсь дѣйствовать— мачиха». — Исторія Россіи, XIII, стр. 6.

[1]) Миллеръ, Описаніе Сибирскаго Царства, гл. IV, V.

Фишеръ, Сибирская Исторія, гл. II.

Словцовъ, Историческое Обозрѣніе Сибири, кн. I, стр. 36, 37.

Буцинскій, Заселеніе Сибири, стр. 296—304.

[2]) Доп. къ Акт. Ист., т. XIII, № 79, т. XI, № 53, Крижанычъ, Русское государство въ половинѣ XVII вѣка, изд. Безсонова, ч. I, стр. 68. Сравн. П. С. З., т. III, № 1594.

[3]) «Рубежи безпечальные» Русскаго государства на сѣверной и восточной границахъ отмѣчены были еще Крижанычемъ: «або сіе царство отъ Студенаго моря не боится никакова непріятеля. А околъ Сибири нѣсть кралевъ сильныхъ, но живутъ Калмыки, и ины клатежны народы, отъ коихъ нѣсть боять, которыя жестокія рати».—Русское Государство въ половинѣ XVII вѣка, изд. Безсонова, стр. 156. Ср. ibidem стр. 232—«слабы сусѣди».

Польша, Ливонскій орденъ, Крымскій ханъ). Занятая постоянными, иногда весьма опасными, войнами съ западными сосѣдями, Москва, естественно, должна была обращать бо̀льшее вниманіе на мѣстности, самое обладаніе которыми могло быть обезпечено лишь при особомъ напряженіи дѣятельности государственнаго управленія.

Не смотря на то, что пушныя богатства Сибири представляли собою обильный источникъ поступленій для казначейства Московскаго государства [1]), постановка управленія Сибирскаго края не испытывала на себѣ вліянія этихъ богатствъ, ибо Московское правительство само ощущало въ сильной степени нужду въ денежныхъ средствахъ.

Такимъ образомъ, ничѣмъ не смягчилась сибирская «скудость», дѣлавшая службу въ сибирскихъ городахъ особенно трудною при недостаткѣ людей, духовныхъ и матеріальныхъ средствъ [2]).

[1]) Крижанычъ, «Русское государство въ половинѣ XVII-го вѣка», рукопись изд. Безсоновымъ, въ Москвѣ, 1859 г., часть I, стр. 16: «Сибирь есть нынѣ користна; али может еще быть много користнѣя... А единолично говорячь про всю Сибирь, знать есть треба, еже Сибирь сему царству есть несмѣрно нарядна и пригодна. Або отъ всѣхъ оныхъ народовъ можемъ мы добывать низовыхъ товаровъ за нашіе простые домашніе товары безъ пѣнязь: то есть за простая сукна и платна, за соль и за жито. И тѣ товары суть тамо драгоцѣнны». Котошихинъ, «О Россіи въ царствованіе Алексія Михаиловича» гл. VII, 7: «А присылается изъ Сибири царская казна, ежегодь, соболи, мѣхи собольи, куницы, лисицы черные и бѣлые, горностаи, бѣлка въ розни и мѣхами, бобры, рыси, песцы черные и бѣлые, и зайцы и волки, бобры; барсы, а сколко числомъ тоѣ казны придетъ въ году, то описати не въ память, а чаять тое казны приходу въ годъ болши пти сотъ тысечь рублевъ». Сравн. Лаппо-Данилевскій, Организація прямого обложенія въ Московскомъ государствѣ, гл. четвертая, разд. II, 4 (Натуральные сборы, ясакъ).

[2]) Доп. къ Акт. Ист., т. XI, № 50, въ 1684 году пишутъ изъ Охотскаго острога Якутскому воеводѣ Приклонскому: «Да въ Охотцкомъ же острожкѣ великихъ государей свинцу и пороху скудно. Да судомъ Божіимъ Охотцкой острожекъ водою подмыло; а отъ Охоты рѣки до проѣзжіе башни четыре сажени, переносить Охотцкой острожекъ нѣкѣмъ, потому что малолюдство, чтобы не потерять великихъ государей казна и аманатовъ. А котлы великихъ государей, которыми варятъ на аманацкой обиходъ труха, а варить нелзя, потому что починивать нѣкому, котелниковъ нѣтъ; да въ Охотцкомъ острожкѣ великихъ государей въ казнѣ мѣди нѣтъ, котловъ починивать нечѣмъ». Сравн. «Росписной списокъ Олекминскаго острожка», въ Доп. къ Акт. Ист., т. XI, № 51, также и Доп. къ Акт. Ист., т. XI, № 68, гдѣ въ отпискѣ Якутскаго воеводы Матвѣя Кровкова читаемъ: «А гвоздья великіи государи, и желѣза въ Якутцкомъ купить не у кого и не на что, потому что въ Якутцкомъ въ вашей великихъ госу-

Не легко было нести службу великаго государя въ Сибири: приходилось и «возить на себѣ норты», и терпѣть «всякую нужу и бѣдность и холодъ и голодъ и отъ иноземцовъ насилства и обиды и грабежъ», питаться «травою и кореньемъ», когда не хватало даже хлѣбныхъ запасовъ [1]). Недаромъ въ просьбахъ о пожалованіи Государевымъ жалованіемъ, сибирскіе служилые люди настаиваютъ на награжденіи «за службу въ Сибири и за терпѣніе».

Неудивительно, что при такихъ условіяхъ ощущался недостатокъ служилыхъ людей. Жалобы на такой недостатокъ шли не только изъ малыхъ остроговъ, какимъ былъ, напримѣръ, Олекминскій или Охотскій, но и изъ Якутска [2]).

дарей казнѣ денегъ нѣть и кузнецовъ нѣть же; а по которой цѣнѣ гвоздье и желѣзо въ Якутцкомъ купять, того въ ихъ Григорьевой росписи не написано, потому что въ Якутцкомъ гвоздья въ привозѣ и въ продажѣ не бываетъ и желѣза мало и ковать нѣкому».

[1]) Такъ, въ царской грамотѣ Енисейскому воеводѣ князю Щербатову (Доп. къ Акт. Ист., т. XII, № 4) про енисейскихъ служилыхъ людей, читаемъ: «и они бъ, видя къ себѣ нашу великихъ государей премногую милость, намъ великимъ государемъ служили также какъ и съ начала Сибири блаженные памяти дѣду нашему, великому государю царю и великому князю Михаилу Өедоровичю, всеа Русіи самодержцу, и отцу нашему государеву, великому государю царю и великому князю Алексѣю Михайловичю, всеа Великія и Малыя и Бѣлыя Росіи самодержцу, и брату нашему государеву, великому государю и царю и великому князю Өеодору Алексѣевичу, всеа Великія и Малыя и Бѣлыя Росіи самодержцу, и намъ великимъ государемъ дѣды и отцы ихъ и они Енисейскіе служилые люди служили всякія далніе и ближніе службы лѣтъ по десяти, и по осми, и болши безъ съѣзду и безъ измѣны, и на бояхъ съ иноземцы бились не щадя головъ своихъ, и на тѣхъ многихъ бояхъ многіе побиты и ранены и во многихъ же далныхъ службахъ бывали, и нарты на себѣ возили, и немирные землицы подъ нашу великихъ государей царскую высокую самодержавную руку въ ясакъ многихъ иноземцовъ приводили, и всякую нужу и бѣдность и холодъ и голодъ и отъ иноземцовъ насилства и обиды и грабежъ терпѣли, и на тѣхъ нашихъ далнихъ службахъ, будучи безъ хлѣбныхъ запасовъ, питались травою и кореньемъ, и въ такой нужѣ служили вѣрно во всякомъ послушаніи безо всякіе шатости, и ни на какіе шатости не прелщались».

[2]) «А въ Якуцкомъ, великіе государи, служилыхъ людей мало»,—отписываетъ въ 1684 году царямъ Якутскій воевода Кровковъ,—«на вашіе великихъ государей далные двоегодные службы для вашихъ великихъ государей ясачного сбору и на измѣнниковъ въ походъ посылать нѣкого, и на караулахъ стоятъ казачьи дѣти, робята малые, безъ перемѣны; и въ вашей великихъ государей казнѣ ружья пищалей нѣтъ, и служилыхъ людей на ваши государевы службы въ походы на иноземцовъ послать нѣкого». Доп. къ Акт. Ист., т. XI, № 49. Сравн. Доп. къ Акт. Ист., т .X, № 78, гдѣ читаемъ: «И въ Якуцкомъ, государь,

Не безъ вліянія на организацію сибирскаго управленія должны были оказаться и условія внутренняго состоянія самаго ядра Московскаго государства, коренныхъ его областей: и рѣдкость его населенности, и низкій уровень экономическаго развитія, и степень успѣховъ просвѣщенія должны были оказывать свое воздѣйствіе на Сибирь и ея управленіе.

Быстрое и успѣшное заселеніе вновь пріобрѣтаемыхъ пустынныхъ областей—подъ силу государству, густо заселенному, могущему удѣлить отъ своего избытка новымъ своимъ территоріальнымъ приращеніямъ. Между тѣмъ Московское государство, само страдавшее отъ недостатка населенія, должно было удѣлять переселенцевъ для всего сѣвера азіатскаго материка.

Не смотря на пушныя богатства Сибири, скудны были денежныя средства Московскаго государства какъ съ точки зрѣнія достатка населенія, такъ и состоянія казны. А поддержаніе государственной работы въ условіяхъ быта и пространствъ Сибирскаго края потребовало бы, несомнѣнно, значительныхъ денежныхъ жертвъ, если бы эта работа получила надежную постановку.

И условія просвѣщенія въ коренныхъ областяхъ Московскаго государства не облегчали задачи просвѣщенія Сибири; и въ сферѣ духовныхъ интересовъ работа государства облегчается при наличности обилія источниковъ просвѣщенія,—затрудняется при скудости этихъ источниковъ.

Въ такихъ трудныхъ условіяхъ приходилось Москвѣ работать надъ организаціей сибирскаго управленія. Если указанныя условія должны были неминуемо вліять на эту организацію, то послѣдняя прежде всего зависѣла отъ успѣховъ развитія системы управленія въ коренныхъ областяхъ Московскаго государства. Кость отъ кости и плоть отъ плоти общерусскаго управленія—система сибирскаго управленія находилась въ непосредственной зависимости отъ того, въ какой мѣрѣ представлялись разрѣшен-

служилыхъ людей малолюдство великое, по острогу карауловъ караулить и на твои великого государя далныя и ближныя службы посылать передъ прежнимъ съ прибавкою, и новыхъ немирныхъ неясачныхъ людей пріискивать и подъ твою великого государя царскую высокую руку приводить некѣмъ, потому: которые служилые люди въ Якуцкомъ и есть, и то многіе старые и увѣчные, а иные казачьи дѣти, которые поверстаны вновь въ службу въ молодыхъ лѣтѣхъ, и за молодостью послать на твои великого государя далные службы нельзя».

ными въ коренныхъ областяхъ государства тѣ трудности, которыя неразлучны съ постановкой управленія слагающагося государства [1]).

«По крайней мѣрѣ, съ XV-го вѣка начинается великая работа правительственной организаціи»,—говоритъ профессоръ В. И. Сергѣевичъ. — «Первые опыты были очень слабы. Они вовсе не имѣли въ виду создать что-либо само себѣ довлѣющее; они имѣли цѣлью, въ видахъ облегченія сложной и трудной дѣятельности царя, создать ему помощниковъ. Такими помощниками являются бояре введеные и приказы. Они дѣлали царево дѣло, пока «было мощно», а какъ только оказывалось, что «не мощно», они шли къ царю, докладывали ему и просили объ указѣ. Это были какія-то ходячія тѣни царя.

«При такомъ положеніи вещей не могли возникнуть ни самостоятельность суда, ни подзаконность управленія, ни отвѣтственность правительственныхъ лицъ. Во всѣхъ сомнительныхъ случаяхъ «приказные люди» могли сдѣлать государю докладъ, испросить Высочайшее повелѣніе и тѣмъ прикрыть себя» [2]).

Призванные довѣріемъ царя къ вліянію на ходъ государственнаго управленія, бояре, окольничьи и думные люди могли воздѣйствовать на управленіе Сибирскаго края въ палатѣ, организованной, если не вызванной къ жизни, уложеніемъ [3]); дѣйстви-

---

[1]) При явленіяхъ колонизаціи можно наблюсти разростаніе порядковъ управленія, установленныхъ въ государствѣ колонизующемъ, перенесеніе этихъ порядковъ въ мѣстности, вновь занимаемыя колонизаціей. Такъ еще Монтескье замѣтилъ про колонизующую націю: «comme on aime à établir ailleurs ce qu'on trouve établi chez soi, elle donneroit au peuple de ses colonies la forme de son gouvernement propre» (Esprit des lois, livr. XIX, chap. XXVII). Сравн. Токвиль (L'ancien Régime et la Révolution, éd. 1887, p. 373): «C'est dans les colonies qu'on peut le mieux juger la physionomie du gouvernement de la métropole, parce que c'est là que d'ordinaire tous les traits qui le caractérisent grossissent et deviennent plus visibles. Quand je veux juger l'esprit de l'administration de Louis XIV et ses vices, c'est au Canada que je dois aller. On aperçoit alors la difformité de l'objet comme dans un microscope».

[2]) В. И. Сергѣевичъ, «Русскія юридическія древности», т. II, вып. 2, стр. 416, 417.

[3]) Уложеніе, X, 2: «А спорныя дѣла, которыхъ въ приказѣхъ зачѣмъ вершити будетъ не мощно, взносити изъ приказовъ въ докладъ къ Государю Царю и Великому Князю Алексѣю Михайловичу всея Русіи, и къ Его Государевымъ Бояромъ и Окольничимъ и Думнымъ людемъ. А Бояромъ и Окольничимъ и

тельно, сибирскія дѣла не были забыты въ общемъ распорядкѣ докладовъ этой палатѣ.

Въ указѣ 29-го ноября 1669 года читаемъ: «Къ Бояромъ въ Золотую Палату дѣла взносить къ слушанью и къ вершенью изъ приказовъ: въ понедѣльникъ изъ Розряда, изъ Посольскаго приказа... въ четвертокъ изъ приказа Большаго Дворца, изъ Сибирскаго...» [1]). Черезъ нѣсколько лѣтъ группировка докладовъ была измѣнена, переставлены были дни докладовъ, но сибирскія дѣла и на этотъ разъ не были забыты, составивъ одну группу, касательно доклада, съ приказомъ Казанскаго дворца, Помѣстнымъ и Челобитнымъ [2]). И въ 1680 году именной указъ предписываетъ: «Бояромъ и Окольничимъ и Думнымъ людемъ сидѣть въ Палатѣ и слушать изо всѣхъ приказовъ спорныхъ дѣлъ, и челобитныя принимать, и Его Великаго Государя указъ по тѣмъ дѣламъ и по челобитнымъ чинить по Его Великаго Государя указу и по Уложенью» [3]). Если изъ всѣхъ приказовъ поступали дѣла, то, очевидно, и изъ Сибирскаго. Палата, которая была, такимъ образомъ, поставлена выше приказа,носитъ оффиціальное наименованіе «Расправной», замѣняемое иногда описательнымъ «у расправныхъ дѣлъ» [4]). Это установленіе вѣдаетъ не одни судныя и розыскныя дѣла, но и иныя, о которыхъ ктолибо начнетъ челомъ бить.

«Подъ этими иными дѣлами, противополагаемыми суднымъ, надо разумѣть всѣ дѣла, возникающія по вопросамъ управле-

---

Думнымъ людемъ сидѣти въ палатѣ, и по Государеву указу Государевы всякія дѣла дѣлати всѣмъ вмѣстѣ».

[1]) П. С. З., т. I, № 460.

[2]) П. С. З., т. II, № 656. Въ этомъ указѣ усматриваетъ г. Андреевичъ («Исторія Сибири», часть II, стр. 1) грань, съ которой началось воздѣйствіе «боярской думы» на постановку и ходъ сибирскаго управленія. «Съ увеличеніемъ дѣлъ въ Сибирскомъ приказѣ, вызваннымъ постепеннымъ гражданскимъ устроеніемъ обширнаго края», — говоритъ упомянутый авторъ, — «стали нарождаться такіе вопросы, рѣшать которые приказъ затруднялся, и съ августа 1676 года положено таковые вопросы предъявлять на рѣшеніе боярской думы». Едва ли можетъ быть принято приведенное мнѣніе. Ему противорѣчатъ и существованіе распорядительныхъ указовъ касательно вѣдомства боярской палаты ранѣе 1676 года (П. С. З., № 460), и прямое упоминаніе этого установленія въ Уложеніи, X, 2.

[3]) П. С. З., т. II, № 838. Сравн. П. С. З., т. I, № 582; т. II, № 621, 885.

[4]) В. И. Сергѣевичъ, «Русскія юридическія древности», т. II, вып. 2, стр. 409.

нія»,—замѣчаетъ проф. В. И. Сергѣевичъ.—«Палата, по крайней мѣрѣ, съ Уложенія вѣдаетъ не одни судныя дѣла, но и правительственныя, которыхъ почему-либо нельзя было рѣшить въ приказахъ».

И этотъ порядокъ не новость конца XVII-го вѣка. Въ эту эпоху законодательство «формулируетъ прежнюю практику, даетъ законное основаніе тому, что и прежде дѣлалось» [1]).

Вліяніе довѣренныхъ царя бояръ, окольничьихъ и думныхъ людей не ограничивалось упомянутымъ установленіемъ [2]).

Наиболѣе близкіе совѣтники государя могли оказывать воздѣйствіе на ходъ государственнаго управленія, въ частности и сибирскаго, и помимо Расправной палаты.

Какъ бы ни былъ силенъ ростъ власти Московскихъ государей, какъ бы ни были могучи отрицанія воззрѣній, аналогичныхъ высказаннымъ со стороны кн. Курбскаго на внутренній укладъ государства, самый ходъ жизненнаго развитія послѣдняго выдвигалъ необходимость обращенія государя къ помощникамъ, людямъ дѣла и совѣта. Для того, чтобы признать вліяніе послѣднихъ на ходъ событій, не требуется еще перенесеніе въ прошлое понятій, свойственныхъ нашему времени, но довольно чуждыхъ Москвѣ, о строго выработанномъ установленіи. И не слѣдуя за учеными, пытающимися доказать существованіе въ Московскомъ государствѣ организованнаго установленія—«Боярской Думы», и признавая въ русской дѣйствительности XVII-го вѣка лишь «думцевъ», совѣтниковъ царя, согласно съ

---

1) В. И. Сергѣевичъ, «Русск. юридич. древн.», т. II, вып. 2, стр. 405—411.

2) «Боярскую палату необходимо отличать отъ государевой Думы»,—замѣчаетъ проф. В. И. Сергѣевичъ.—«Это два совершенно разныхъ учрежденія. Думцы княжескіе также древни, какъ и сами князья; палата—новаго происхожденія, первые ея зародыши не восходятъ далѣе половины XVI-го вѣка. Дума не имѣетъ постояннаго состава и компетенціи, она дѣйствуетъ только при князѣ, а если безъ него, то по особому его приказу; палата имѣетъ постоянный составъ и особаго предсѣдателя, она имѣетъ свою опредѣленную компетенцію и дѣйствуетъ на основаніи уложенія и указовъ. Дѣла въ Думу поступаютъ только по волѣ государя; дѣла въ палату поступаютъ изъ приказовъ и по челобитьямъ частныхъ лицъ. Съ половины XVII-го вѣка дѣятельность палаты опредѣляется указами; дѣятельность думцевъ никогда не была опредѣлена указами, и очень понятно почему: составляя совѣтъ государя, они постоянно направляются его волею; всякій организаціонный указъ только стѣснилъ бы эту волю». Ibidem, стр. 413.

изысканіями проф. В. И. Сергѣевича [1]), мы можемъ, тѣмъ не менѣе, допустить, что вліяніе ихъ и въ дѣлахъ сибирскаго управленія было немаловажно. Объ этомъ вліяніи повѣствуетъ намъ Крижанычъ, когда говоритъ о совѣтахъ бояръ царю чинить въ Сибири «господство все далѣ и далѣ» на Востокъ. И знаменитый славянскій политикъ признавалъ, вѣроятно, эту политическую программу вѣскою, если считалъ необходимымъ выступить противъ нея съ оживленною полемикою, для привлеченія вниманія Московскаго правительства на югъ, ближе къ интересамъ западнаго и балканскаго славянства [2]).

Въ составъ совѣтниковъ Московскаго государя не входили сибирскіе царевичи, принявшіе христіанскую вѣру.

«Честью они бояръ выше»,—повѣствуетъ Котошихинъ [3]). И это почетное положеніе признавалось при дворѣ: «Какъ на праздники идетъ царь къ церквѣ и они его ведутъ подъ руки, да на всякой день бываютъ предъ царемъ на поклоненіи. И даны имъ помѣстья и вотчины немалые». Почести сопровождали сибирскихъ царевичей не только при жизни; самый прахъ ихъ удостоивался погребенія въ Архангельскомъ соборѣ, въ мѣстѣ упокоенія великихъ князей и царей московскихъ [4]). Почетное положеніе, однако, не влекло за собою вліянія: «а въ думѣ ни въ какой не бываютъ и не сидятъ»,—свидѣтельствуетъ Котошихинъ,—«потому что государства ихъ и они сами учинилися въ подданствѣ послѣ воинскаго времени, невъдавнѣ, да и не обычай тому есть; также и опасеніе имѣютъ отъ нихъ всякое».

Эти политическія опасенія часто заслоняли въ Москвѣ вопросы преобразованій административныхъ установленій: «понеже чрезъ великую силу досталъ первый царь подъ свое владѣніе и привелъ въ совокупленіе» [5]).

---

[1]) В. И. Сергѣевичъ, «Русскія юридическія древности», т. II, вып. 2, стр. 350—394.

[2]) Крижанычъ, «Русское государство въ половинѣ XVII-го вѣка», ч. II. стр. 122: «За нашихъ временъ безпречно ся обрѣтаютъ люди, кои подаютъ думы объ Сибири, и совѣтуютъ тамо закладать новые остроги, и чинить господство все далѣ и далѣ».

[3]) Котошихинъ, «О Россіи въ царствованіе Алексѣя Михаиловича», гл. II, 12.

[4]) С. М. Соловьевъ, «Исторія Россіи», т. XIX, стр. 255.

[5]) Котошихинъ, op. cit., гл. II, 12, гл. I, 31. Ср. Н. Ѳирсовъ, Положе-

Особый органъ въ центрѣ государства для управленія Сибирскимъ краемъ образовался постепенно. Въ февралѣ 7102 года, согласно изысканіямъ извѣстнаго архивиста Н. Н. Оглоблина [1]), Сибирью завѣдывалъ изъ Москвы «Приказъ дьяка Ондрѣя Щелкалова»; въ февралѣ 7103 г.—«Посольской и Четвертной приказъ», въ августѣ 7104 г.—«Четверть дьяка Ивана Вахрамѣева», дѣйствовавшая и въ слѣдующемъ году.

Въ 7107 году одна наказная память Сургутскимъ воеводамъ отпущена изъ Москвы за приписью дьяка Нечая Өедорова, а другая память того же года Верхотурскимъ воеводамъ вышла за приписью дьяка Ивана Өедорова.

Въ февралѣ 7109 года стали завѣдывать Сибирью «Казанскій и Мещерскій Дворецъ», съ дьяками Аөанасіемъ Власьевымъ и Нечаемъ Өедоровымъ. Съ тѣхъ поръ управленіе Сибирскаго края зависѣло отъ приказа Казанскаго дворца, пока изъ послѣдняго не выдѣлился, въ качествѣ особаго установленія, Сибирскій приказъ, порученный, по свидѣтельству Котошихина, вѣдѣнію боярина, завѣдывавшаго Казанскимъ дворцомъ. «И въ томъ Приказѣ, вѣдомо Сибирское царство и городы, противъ такого жъ обычая въ всемъ, что и Казанское и Астраханское царствы. А будетъ въ томъ царствѣ болшихъ и середнихъ болши сорока городовъ, кромѣ пригородковъ. А денежныхъ доходовъ съ тамошнихъ городовъ не бываетъ никакихъ, исходятъ тамъ на жалованье служилымъ людемъ, противъ того жъ, что въ Казани и въ Астрахани. А начальный городъ въ Сибири зовется Тоболескъ. И исъ тѣхъ Приказовъ Казанскаго и Сибирскаго ссылаются съ Москвы и изъ городовъ, на вѣчное житье, всякого чину люди, за вины; а тѣхъ ссылочныхъ людей въ тамошнихъ городѣхъ верстаютъ въ службы, смотря по человѣку, во дворяне и въ дѣти боярскіе, и въ казаки, и въ стрѣльцы» [2]).

Въ основѣ организаціи Сибирскаго приказа лежало областное начало, «едва ли не самое древнее», по мнѣнію проф. Дмитріева [3]), общее Сибирскому приказу и Казанскому дворцу, Новгородской

ніе инородцевъ сѣверо-восточной Россіи въ Московскомъ государствѣ, 1866, стр. 93—99.

[1]) Лихачевъ, «Разрядные дьяки XVI-го вѣка», (къ стр. 15—17) прибавленіе, стр. 97.

[2]) Котошихинъ, гл. VII, 7.

[3]) Дмитріевъ, «Исторія судеб. инст.», стр. 127.

чети и четвертямъ. Въ Сибирскомъ приказѣ обособленность завѣдыванія дѣлъ опредѣленнаго края оправдывалась въ особенной мѣрѣ и срослась съ системою сибирскаго управленія въ такой степени, что въ XVIII вѣкѣ, при мысли о достоинствахъ административной системы сибирскаго управленія Московской эпохи, прежде всего вспоминали о Сибирскомъ приказѣ [1]).

Какъ бы ни былъ разрѣшенъ въ наукѣ вопросъ о происхожденіи, составѣ, вѣдомствѣ и раздѣленіи московскихъ приказовъ [2]), едва ли подлежитъ сомнѣнію, что между Казанскимъ дворцомъ, Сибирскимъ приказомъ и остальными приказами Московской эпохи замѣчается различіе. Областныя чети, за исключеніемъ Новгородской, вѣдали, главнымъ образомъ, территоріи ближайшихъ къ Москвѣ древнихъ княженій. Послѣднія находились въ условіяхъ до извѣстной степени схожихъ съ московскими въ топографическомъ, этнографическомъ и культурномъ отношеніи, вмѣстѣ съ тѣмъ стояли слишкомъ близко къ Москвѣ для того, чтобы не подчиниться, хотя бы отчасти, вліянію московской централизаціи. Поэтому, при образованіи центральныхъ учрежденій, завѣдывавшихъ этими землями, территоріальная обособленность имѣла меньшее значеніе, чѣмъ въ областяхъ, вѣдаемыхъ въ Казанскомъ дворцѣ и Сибирскомъ приказѣ.

Упомянутыя области были на пути выработки самостоятельныхъ типовъ общественнаго уклада, сохраняли извѣстную индивидуальность, которая сказывалась и въ отношеніи къ ней правительства.

Въ области, на мѣстахъ, Сибирскій приказъ опирался на óрганы воеводскаго управленія. Между приказомъ и дѣятельностью

---

[1]) П. С. З., т. VIII, № 5659.

[2]) Вивліоѳика, т. XX, Неволинъ, т. VI, стр. 137—180, Сергѣевичъ, Лекціи и Изслѣдованія, изд. 1894, стр. 149—155, Горчаковъ, Монастырскій приказъ, Ejusdem, О земельныхъ владѣніяхъ, стр. 347—364, Лихачевъ, Разрядные дьяки XVI вѣка, Владимірскій-Будановъ, Обзоръ истор. русск. права, изд. 1888, стр. 176—181, Загоскинъ, Столы разряди. приказа, Дмитріевъ, Исторія Суд. инст., стр. 120—140, 333—341, Градовскій, Исторія мѣст. управл., стр. 223—255, также и Приложеніе А, Ejusdem, Высш. админ. XVIII в., стр. 18—31, Калачовъ, Опис. докум. моск. арх. мин. юстиціи, кн. I, стр. XIII—XIX. Троцина, Исторія судебн. учрежд. стр. 64—119, Лаппо-Данилевскій, Организ. прям. облож., стр. 442—500, Милюковъ, Госуд. Хоз. Россіи, стр. 26—40, 294—341, Чечулинъ, Города Моск. Госуд., стр. 186, 187, Середонинъ,

ὀргановъ управленія на мѣстахъ имѣлась живая связь, отражающаяся въ документахъ центральнаго управленія, появленіе которыхъ въ большинствѣ случаевъ обусловлено было иниціативою самой мѣстной жизни [1]).

Въ эпоху, когда Сибирскій край постепенно вошелъ въ составъ Московскаго государства, система намѣстничествъ отходила уже въ область исторіи. Воеводы стали нормальнымъ ὀрганомъ администраціи на мѣстахъ даже для старинныхъ русскихъ волостей XVII-го вѣка, ибо смутное время привело къ усиленію государственнаго начала въ мѣстности, къ укрѣпленію связи между центральнымъ правительствомъ и областями [2]). Но если должность воеводы сдѣлалась для цѣлаго государства общимъ учрежденіемъ лишь со временъ царя Михаила Θеодоровича, то для новозавоеванныхъ, окраинныхъ городовъ воеводская должность имѣла характеръ нормальнаго о́ргана управленія уже съ половины XVI-го ст.: въ пограничныхъ городахъ власть воеводъ была нужна, выражаясь словами дѣяній Азовскаго собора, «для береженія отъ тѣхъ же Турскихъ и Крымскихъ и Ногайскихъ Татаръ» [3]).

Въ Сибири Московскому правительству не приходилось встрѣчаться съ прочными историческими наслоеніями въ строѣ управленія, съ остатками удѣльной системы, съ былымъ вѣчевымъ устройствомъ, съ сильнымъ и помнящимъ свои государственныя заслуги боярствомъ.

Болѣе, нежели въ коренныхъ областяхъ государства, административныя установленія Сибирскаго края стояли одиноко въ

Соч. Флетчера, стр. 245—273, Платоновъ, Отзывъ о цит. «Соч. Флетчера», стр. 20—26.

[1]) Н. Н. Оглоблинъ, «Обозрѣніе столбцовъ и книгъ Сибирскаго приказа», ч. I, стр. 11: «Документы центральнаго управленія за весьма рѣдкими исключеніями являются результатомъ дѣятельности мѣстнаго управленія. Если не всегда документы центральнаго управленія зарождаются по иниціативѣ мѣстнаго управленія, то почти всегда причина и поводъ появленія первыхъ лежитъ на мѣстѣ—въ Сибири, а не въ центральномъ управленіи въ Москвѣ».

[2]) Б. Н. Чичеринъ, «Областныя учрежденія, стр. 52, 53, 74—354; А. Д. Градовскій, Исторія мѣстн. управл., гл. V; если должность воеводы въ указанную эпоху занимаетъ опредѣленное мѣсто въ строѣ русской администраціи, то въ качествѣ органа управленія войска эта должность была уже извѣстна древнему періоду нашей исторіи—см. В. И. Сергѣевичъ, Вѣче и Князь, изд. 1867, стр. 399, 400.

[3]) Собр. Гос. Грам., т. III, № 113.

мѣстности, безъ живой связи съ общественными элементами, безъ взаимодѣйствія съ ними. Лишенное, такимъ образомъ, какъ поддержки, такъ и источника живыхъ свѣдѣній о мѣстности, управленіе Сибирскаго края подвергалось опасности механическаго разрѣшенія запросовъ, предъявляемыхъ со стороны самой жизни дѣятельности органовъ государственнаго управленія.

Эти послѣдніе были съ внѣшней стороны связаны въ систему, не лишенную началъ іерархическихъ отношеній. Въ Сибири имѣются въ XVII-мъ вѣкѣ и главные и приписные города.

Но это дѣленіе не могло имѣть устойчивости, въ виду только-что совершавшагося движенія русскаго племени на Востокъ.

Первоначально главный сибирскій городъ Тюмень [1]) вскорѣ уступилъ свое мѣсто Тобольску [2]), которому съ 1629 г. пришлось раздѣлить свое главенство съ Томскомъ [3]).

За Тобольскомъ осталось въ отношеніи къ гражданскому управленію преимущество большей близости къ Москвѣ, большаго богатства матеріальными средствами, вслѣдствіе чего тобольскимъ воеводамъ поставлялось въ обязанность помогать городамъ Томскаго разряда, которые «отъ Москвы удалѣли», тогда какъ То-

---

[1]) «Tataricorum Regulorum olim Sedes»—по свидѣтельству автора «Historia de Sibiria» (изд. Спасскаго—Повѣствованіе о Сибири, Латинская рукопись XVII ст., Спб. 1822 г., стр. 7, изд. 1890, въ сборникѣ Титова—Сибирь въ XVII в., стр. 125). Сравн. Миллеръ, Описаніе Сибирскаго Царства, гл. IV, § 3 и слѣд.; Буцинскій, Заселеніе Сибири, гл. IV; Неволинъ, Общій списокъ русскихъ городовъ.

[2]) Historia de Sibiria (изд. 1822 г., стр. 7, изд. 1890 г., стр. 125): «Tobolinum metropolis (ubi residet epicopus metropolitanus et praetorum primas qui reliquis Sibiriae praetoribus imperat)». Сравн. Котошихинъ гл. VII, 7: «А начальный городъ въ Сибири зовется Тоболескъ»; Миллеръ, op. cit, гл. IV, § 9 и слѣд.; Буцинскій, op. cit., гл. V; Неволинъ, op. cit.

[3]) Древняя Россійская Вивліоѳика, изд. второе, часть III, Записки къ Сибирской Исторіи. Въ 1629 году «въ Томской городъ по Государеву Указу, своимъ столомъ и разрядомъ пріѣхали воеводы, князь Петръ Ивановичъ Пронской, да Алексѣй Стефановичъ Собакинъ; да дьяки, Семенъ Володимировъ, сынъ Головинъ, да Баженъ Стефановъ; головы письмянные, Иванъ Кириловъ сынъ Агаревъ, да Никита Васильевъ сынъ Кавтыревъ». Къ вѣдѣнію Томскаго разряда отнесены были слѣдующіе остроги: Енисейскій, Красноярскій, Кузнецкій, Нарымскій, Кетскій. Дальнѣйшіе успѣхи заселенія Сибирскаго края повлекли за собою возникновеніе новыхъ разрядовъ: такъ съ 1676 г. «Енисейскимъ воеводамъ велѣно быть «своимъ столомъ и разрядомъ». Словцовъ, op. cit., стр. 115. А. Д. Градовскій, Исторія мѣстн. управл., прилож. Б.

больскъ и города его разряда «къ Москвѣ податливѣе и ближе» [1]). Кромѣ того за Тобольскомъ оставалось преимущество центра церковнаго управленія края, мѣстопребыванія сибирскаго архіепископа, съ 1668 года митрополита, съ высокимъ положеніемъ среди іерарховъ русской церкви [2]).

Въ первые города Сибирскаго царства посылались воеводами бояре и окольничьи съ товарищами: «вѣдаютъ тѣ государства, съ пригороды и съ уѣзды, во всякихъ государственныхъ и земляныхъ дѣлахъ, противъ того жъ, какъ вѣдаютъ на Москвѣ бояре и думные люди Приказы. А вѣдаютъ всякіе государственные и земскіе дѣла и указъ по нихъ чинятъ, которые мочно имъ чинить и вершить по наказомъ ихъ, каковы имъ даются изъ Розрядного Приказу и по Уложенной Книгѣ, и не описываясь къ царю; а которыхъ великихъ и спорныхъ дѣлъ вершити будетъ за чѣмъ не мочно, и о такихъ дѣлехъ о указѣ пишутъ къ Москвѣ, къ царю, а безъ указу великихъ дѣлъ дѣлати и докончати не смѣютъ» [3]).

Будучи приписными и, слѣдовательно, второстепенными, города не теряли вполнѣ своего самостоятельнаго значенія. Власть воеводъ приписныхъ городовъ не поглощалась компетенціею воеводы главнаго города, что́ сказывалось съ особенною силою въ годины испытаній, пережитыхъ государствомъ, когда усиливались опасенія, что все пойдетъ «врозь». Въ окружныхъ грамотахъ прибѣгаютъ къ содѣйствію воеводъ смѣняющіе другъ друга правители, стремящіеся въ эпоху смутнаго времени удержать на своей сторонѣ воеводъ сибирскихъ городовъ. Такъ поступили и вдовствующая царица Марія Григорьевна, и царь Ѳеодоръ Борисовичъ, и т.-наз. Лжедимитрій, и царь Василій Шуйскій, и Всероссійскій патріархъ Іовъ, послѣдній радѣя о династіи Го-

---

[1]) Доп. къ А. И., т. IV, № 138. Сравн. также Доп. къ А. И., т. VIII, № 44, I

[2]) Древняя Россійская Вивліоѳика, изд. второе, часть III, Записки къ Сибирской Исторіи, стр. 202—205. Архіепископу Корнилію, возведенному въ 1668 году въ санъ митрополита сибирскаго и тобольскаго, присвоена была четвертая степень, послѣ митрополитовъ Новгородскаго, Казанскаго, Астраханскаго съ первенствомъ надъ митрополитами Ростовскимъ, Рязанскимъ, Нижегородскимъ, Бѣлогородскимъ и Крутицкимъ. Это расположеніе митрополій даетъ указанія на значеніе, которое придавали во второй половинѣ XVII вѣка Сибирскому краю, какъ составной части Московскаго государства.

[3]) Котошихинъ, гл. VIII, 1.

дуновыхъ [1]). Связь между центральнымъ правительствомъ и воеводами приписныхъ городовъ поддерживалась непосредственными сношеніями не только въ эпоху смутъ; такія сношенія имѣли мѣсто и въ совершенно мирное время [2]). Наказы давались изъ Москвы не только на имя воеводъ главныхъ, но и приписныхъ городовъ, что могло порождать путаницу понятій. Естественно требовались при такомъ порядкѣ постоянныя разъясненія разнообразныхъ возникавшихъ недоумѣній. Закономѣрное повиновеніе воеводы приписнаго города воеводѣ главнаго города не составляло безспорнаго правила; а между тѣмъ, отсутствіе согласія въ дѣйствіяхъ воеводъ невыгодно отзывалось на разрѣшеніи задачъ управленія.

Наибольшую опредѣленность отношенія воеводъ между собою имѣли въ военномъ дѣлѣ. Воеводы приписныхъ городовъ должны были выдвигать вооруженную силу противъ непріятеля съ разрѣшенія тобольскаго воеводы. Проф. Буцинскій отрицательнаго мнѣнія объ іерархической связи воеводъ въ данномъ случаѣ [3]). Но едва ли правъ упомянутый ученый, называя іерархическую связь въ военномъ дѣлѣ «существеннымъ зломъ». Если гдѣ нибудь необходимъ планъ дѣйствій, движеніе массами, единство руководства ими, то именно въ вооруженной борьбѣ съ непріятелемъ. Поэтому едва ли справедливо обвинять Московское правительство за его попытки внести хотя бы нѣкоторую организацію въ управленіе

---

[1]) Соб. Гос. Грам., т. II, №№ 83, 84, 89, 90, 150, 185.

[2]) Ibidem, т. III, №№ 140, 141.

[3]) Буцинскій, Заселеніе Сибири, стр. 233, 234: «Особенно важная зависимость частныхъ воеводъ отъ тобольскаго заключалась въ томъ, что они не имѣли права безъ разрѣшенія тобольскаго воеводы посылать служилыхъ людей противъ непріятеля, даже въ томъ случаѣ, если непріятель вторгался въ ихъ уѣзды. Какъ это ни странно, но на самомъ дѣлѣ было такъ; въ этомъ убѣждаютъ насъ многіе документы. Мы уже упоминали о страшномъ опустошеніи Тюменскаго уѣзда въ 1634 г. калмыками и кучумовыми внучатами; это опустошеніе непріятели могли произвести только потому, что тюменскій воевода «не свѣстяся» съ тобольскимъ воеводой не смѣлъ выслать противъ нихъ своихъ служилыхъ людей, а пока вѣсть о нападеніи враговъ доходила до Тобольска и пока тобольскій воевода дѣлалъ соотвѣтственное распоряженіе, какъ враги уже успѣвали пограбить, набрать плѣнниковъ и съ своею добычею скрыться въ необозримыхъ степяхъ. Такимъ образомъ, зависимость въ данномъ случаѣ отъ тобольскаго воеводы приносила существенное зло; это зло хорошо сознавали тюменскіе служилые люди и указывали на него московскому правительству, но тѣмъ не менѣе послѣднее не рѣшилось измѣнить своихъ прежнихъ распоряженій».

вооруженными силами на далекихъ сибирскихъ окраинахъ государства.

Управленіе этихъ мѣстностей должно было въ XVII столѣтіи стоять на-готовѣ къ отраженію возможныхъ вторженій непріятеля, что въ высокой степени затрудняло успѣхи гражданскаго благоустройства края.

По частнымъ случаямъ приходилось Московскому правительству устанавливать іерархическія отношенія приписныхъ городовъ къ главнымъ. Такія напоминанія изъ Москвы были особенно необходимы, когда іерархическое положеніе города измѣнялось, когда изъ главнаго города онъ становился приписнымъ. Такъ, царскою грамотою разъяснено было Тюменскому воеводѣ Кафтыреву исполнять предписанія Тобольскаго воеводы [1]); въ концѣ упомянутаго акта читаемъ: «и впередъ о такихъ дѣлѣхъ писалъ въ Тоболескъ къ боярину нашему и воеводѣ ко князю Ивану Андреевичу Хилкову и что бояринъ нашъ и воевода князь Иванъ Андреевичъ къ тебѣ писати учнетъ и ты бъ тѣ дѣла по его отпискамъ, такъ и дѣлалъ».

Товарищи воеводъ, дьяки и подъячіе съ приписью были въ Сибири не менѣе необходимы, чѣмъ въ прочихъ областяхъ Московскаго государства; сибирскія разстоянія и малолюдство дѣлали даже особенно необходимымъ контроль надъ управленіемъ, сдержки власти воеводы.

Товарищи воеводъ назначались въ болѣе значительные города Сибири, какъ Тобольскъ, Томскъ. Дьяки же или подъячіе сопровождали воеводъ во всѣ вѣроятно города Сибири. Какъ и въ другихъ областяхъ государства, Москва требовала единства отъ дѣйствія сибирскихъ воеводъ съ товарищами и дьяками. Дѣйствіе воеводы «безъ товарища» прямо выставлялось въ актахъ Московскаго времени, какъ доказательство злоупотребленій и произвола [2]).

Необходимость соглашенія воеводы съ товарищами должно было имѣть выгодныя послѣдствія въ смыслѣ сдерживанія произвола. Но это начало надзора не всегда выдерживалось; такъ, бывали случаи назначенія товарищами главныхъ воеводъ сыновей послѣднихъ [3]): такіе товарищи могли служить не столько цѣлямъ контроля, сколько помощи и содѣйствія.

---

[1]) Доп. къ Акт. Ист., т. IV, № 92.
[2]) Доп. къ Акт. Ист., т. III, №№ 5 и 37.
[3]) См. напр. П. С. З., т. III, №№ 1594.

Требованіе соглашенія главнаго воеводы и его товарищей предполагало значительную степень развитія юридическаго сознанія, поклоненіе государственному началу, признаніе его выше всякихъ частныхъ интересовъ; иначе эта необходимость соглашенія могла явиться обильнымъ источникомъ столкновеній [1]).

Взаимныя отношенія различныхъ органовъ управленія не отличались опредѣленностью постановки. Эпоха не выработала еще въ то время яснаго понятія инстанціи, не смотрѣла еще на опредѣленность юридическихъ гарантій въ управленіи, какъ на залогъ развитія административной системы. Поэтому Московское правительство и довольствовалось формулами согласія довольно неопредѣленнаго содержанія [2]).

И во взаимныхъ отношеніяхъ должностныхъ лицъ между собою Московское правительство не давало опредѣленныхъ положеній, ясно формулированныхъ началъ, юридическихъ гарантій. Едва ли возможно удовлетворительно отвѣтить на вопросъ, каковы были взаимныя отношенія воеводъ и ихъ товарищей, воеводъ и дьяковъ, если этотъ вопросъ ставится съ цѣлью подогнанія этихъ отношеній подъ одну изъ ходячихъ нынѣ формулъ. На вопросъ: были ли упомянутыя отношенія коллегіальными или бюрократическими? — едва ли получится отвѣтъ, отдающій дань признанія своеобразнымъ особенностямъ эпохи.

Если въ теченіе одного XIX-го столѣтія понятіе коллегіальности получило различныя толкованія, то очевидно, что то же начало въ

---

[1]) См. Доп. къ Акт. Ист., т. III, № 68; «Древн. Росс. Вивліоѳика», т. III; «Записки къ сибирской исторіи»; Чичеринъ, «Областныя учрежденія», стр. 77—79.

[2]) Такъ, въ наказѣ 1697 года про взаимныя отношенія разрядовъ читаемъ: «да въ Томской городъ къ Воеводамъ и къ Дьякамъ о всякихъ вѣстяхъ и о дѣлахъ Великаго Государя писати жъ и ссылаться съ нимъ противъ прежняго, чтобъ промежъ Тобольскимъ и Томскимъ Розрядомъ всякія Великаго Государя дѣла и вѣсти были вѣдомы жъ... и розни ни которыя съ Тобольскимъ Розрядомъ ни въ чемъ не чинити» (П. С. З., т. III, № 1594). Сравн. наказъ 1664 года (Доп. къ А. И., т. IV, № 138), гдѣ предписывается Тобольскому воеводѣ князю Алексѣю Голицыну оказывать помощь Томску и городамъ его разряда.—Въ вышеупомянутомъ наказѣ 1697 г. характеризуются отношенія воеводъ другъ къ другу и въ предѣлахъ одного и того же разряда: «да и во всѣ Сибирскіе городы и въ остроги, которые по указу Великаго Государя велѣно вѣдать къ Тобольскому Розряду, на Тюмень, на Тару, на Березовъ, въ Сургутъ, въ Мангазею къ Воеводамъ по вѣстямъ Ближнимъ Боярину и Воеводамъ Князю Михайлу Яковлевичу съ товарищи велѣть писать отъ себя, чтобъ въ тѣхъ городѣхъ, межъ Воеводъ, всякія Великаго Государя дѣла и вѣсти всякія вѣдали».

XVII-мъ столѣтіи должно было имѣть совершенно иное, чѣмъ нынѣ, содержаніе. «А дѣлати всякія Великаго Государя дѣла вмѣстѣ заодно вправду по указу Великаго Государя», — гласитъ обычная формула Московской эпохи про взаимныя отношенія воеводъ, ихъ товарищей и дьяковъ [1]). «Вмѣстѣ, заодно» говоритъ Москва и тутъ же поясняетъ то связующее начало, на которое возлагается надежда для установленія единства дѣйствія — «вправду». Но правда, говоритъ русскій народъ, о двухъ концахъ; если примѣнять земную мѣрку для оцѣнки дѣйствій, для установленія въ нихъ единства, руководясь нравственными положеніями, то можно усомниться, чтобы начало правды было всегда однообразно понимаемо, служило всегда надежнымъ средствомъ оцѣнки, разграниченія и охраны интересовъ. Такъ думаемъ мы въ настоящее время, полагая необходимымъ различеніе области нравственности и области права, опасаясь при ихъ смѣшеніи получить загрубѣлыя нравственныя основы и изнѣженныя правовыя начала.

Не такъ думали въ XVII-мъ вѣкѣ въ Москвѣ. Если должностнымъ лицамъ предписывалось находить объединеніе, работая «вправду», то въ данномъ случаѣ разумѣлись начала нравственности, правда, доступная религіозному сознанію; не право казалось въ то время факторомъ, могущимъ охранить должностныхъ лицъ отъ «пристрастія»,—надежною охраною представлялись въ то время лишь начала нравственности, подкрѣпленныя религіею: «памятуя во всемъ страхъ Божій и Великому Государю при крестномъ цѣлованіи свое вѣрное душевное обѣщаніе» [2]).

Великій Новгородъ и его этнографическія колоніи, города поморскіе, снабжали Сибирь своими выходцами, слѣды чего и понынѣ сохранились въ говорѣ и нѣкоторыхъ бытовыхъ особенностяхъ сибирскаго населенія [3]) также, какъ и въ складѣ его міровоззрѣнія; но эти вліянія не могли имѣть непосредственнаго

---

[1]) П. С. З., т. III, № 1594.

[2]) П. С. З., т. III, № 1594, п. 39.

[3]) Словцовъ, Историческое Обозрѣніе Сибири, стр. 78, 79. Буцинскій, Заселеніе Сибири, стр. 329. Уже въ сѣдой древности Новгородъ пытался завязать связи съ Сибирскимъ краемъ. См. А. Оксеновъ, Сношенія Новгорода Великаго съ Югорской землей (Литературный сборникъ, подъ редак. Ядринцева, Спб., 1885). Даже первыя сказанія о восточной странѣ (Сибири) новгородскаго происхожденія. Сравн. Д. Н. Анучинъ, «О человѣцѣхъ незнаемыхъ въ восточной странѣ», Москва, 1890 г.

голоса въ вопросахъ организаціи управленія: споръ между Москвою и Новгородомъ былъ формально покончень, и, если и продолжался въ сложныхъ внутреннихъ бытовыхъ явленіяхъ, трудно поддающихся анализу изслѣдователя, то, во всякомъ случаѣ, едва ли находилъ проявленіе въ Сибирскомъ приказѣ. Едва ли нужно относить къ новгородскимъ вліяніямъ тѣ попытки, которыя дѣлала Москва въ организаціи контроля надъ управленіемъ, сознавая ненадежность исключительно приказнаго начала.

Грамота Туринскому таможенному головѣ Клементію Устинову прямо говоритъ о «воеводскомъ задержаніи и грабежѣ и насилствѣ», какъ о причинѣ, вынуждающей правительство поручить таможенному головѣ завѣдываніе отпусками торговыхъ и промышленныхъ людей и сборомъ пошлинъ съ отвозныхъ товаровъ, помимо сибирскихъ воеводъ и приказныхъ людей [1]).

Положеніе этихъ должностныхъ лицъ земскаго управленія не пользовалось опредѣленными правовыми предѣлами.

Съ одной стороны, Московское правительство оказывало упомянутымъ должностнымъ лицамъ довѣріе, поручая имъ охрану населенія отъ произвола и своекорыстія воеводскаго управленія.

Съ другой стороны, распоряженія Московскаго правительства преслѣдовали цѣль наблюденія за самими таможенными головами чрезъ посредство органовъ того же воеводскаго управленія. Получалось положеніе обратное только-что упомянутому. Такъ, посланъ былъ на Собскую и Обдорскую заставу воеводою Салтыковымъ тоболянинъ Ѳедоръ Никитичъ Ѳефиловъ для смотрѣнія за таможеннымъ головою, ларешнымъ и цѣловальникомъ, такъ какъ «ихъ нерадѣніемъ и корыстью въ Собской и Обдорской таможенной пошлинѣ передъ прежнимъ недоборъ большой былъ». Обязанный зорко слѣдить, чтобы не было какихъ-либо злоупотребленій, Ѳефиловъ, тѣмъ не менѣе, не долженъ былъ вмѣшиваться въ выполненіе обыска проѣзжихъ воеводъ, лежавшаго на таможенныхъ и заставныхъ головахъ [2]).

Въ случаѣ явныхъ злоупотребленій приказнаго управленія Московское правительство передавало часть воеводской власти головѣ, установляя тѣмъ самымъ смѣшанное земское и воеводское управленіе. Такъ, царская грамота 1665 г. поручала Ени-

[1]) Доп. къ Акт. Ист., т. III, № 9.
[2]) Акт. Ист., т. V, № 212.

сейскому таможенному и заставному головѣ Ѳедору Звягину управленіе мѣстныхъ первостатейныхъ посадскихъ людей съ изъятіемъ ихъ изъ-подъ вѣдомства воеводы Голохвастова за разныя обиды и притѣсненія послѣдняго. Звягину поручено было до прибытія новаго воеводы вѣдать «посадскихъ первыя статьи лутчихъ людей тридцать человѣкъ, которые имяны подъ сею нашею Государевою грамотою въ росписи писаны и ихъ братью и племянниковъ, которые съ ними живутъ не въ раздѣлѣ». Голохвастову же было оставлено управленіе посадскими людьми «средней и меншей статьи», подъ страхомъ «быть въ наказаньѣ и разореньѣ безъ всякія пощады» въ случаѣ продолженія лихоимства [1]).

Поставленные, хотя и неопредѣленно, но не безъ нѣкоторой самостоятельности [2]), таможенные головы имѣли своеобразный кругъ дѣятельности на сибирскихъ заставахъ, весьма характерныхъ для условій сибирскаго управленія. Московское правительство не чувствовало себя въ силахъ внести строгій порядокъ, отчетность, контроль въ самую среду сибирскаго управленія: по крайней мѣрѣ, на рубежѣ Сибири и европейскихъ областей государства Москва пыталась установить хотя бы нѣкоторый контроль надъ тѣмъ, что творятъ воеводы въ глубинѣ пустынныхъ пространствъ азіатскаго Сѣвера.

Наиболѣе значительная изъ этихъ заставъ находилась въ Верхотурьѣ. Значеніе ея увеличивается тѣмъ, что она служила не только фискальнымъ цѣлямъ, сбору таможенныхъ пошлинъ, но и задачѣ своеобразнаго контроля добросовѣстности воеводскаго управленія въ Сибири.

---

[1]) Акт. Ист., т. IV, № 182.

[2]) Ibidem, т. V, № 240: «А головъ въ таможню на Лену присылаютъ изъ Тоболска, нарочно, и что будетъ Ленской таможенной голова учнетъ на Ленѣ дѣлати мимо указу Великихъ Государей, и Великихъ Государей о пошлинѣ радѣть не учнетъ, или чѣмъ учнетъ корыстоваться, или торговымъ людемъ чинить обиды: и столникомъ и воеводамъ на того таможеннаго голову писати къ Великимъ Государемъ, а безъ указу Великихъ Государей его отъ дѣла не отставливати; и въ таможенное во всякое дѣло имъ столникомъ и воеводамъ однолично ни во что не вступаться, никоторыми дѣлы, и таможеннымъ головамъ и цѣловальникомъ, для своихъ прихотей и для взятковъ, никакихъ обидъ и нападокъ и налогъ и тѣсноты не чинить, чтобъ въ томъ Великихъ Государей таможенной пошлинѣ недобору не было».

Дѣятельность Верхотурской заставы привлекала къ себѣ усиленное вниманіе Московскаго правительства, памятникомъ чего служатъ многочисленныя грамоты, обращенныя съ указаніями то къ Верхотурскому воеводѣ, то къ Верхотурскому таможенному и заставному головѣ.

Такъ, царская грамота Верхотурскому воеводѣ Данилу Милославскому и дьяку Ивану Селетцыну, предписывая содѣйствіе таможенному и заставному головѣ Даніилу Обросьеву въ осмотрѣ людей, ѣдущихъ въ Сибирь и изъ Сибири въ Россію, говоритъ: «для проѣзду тѣхъ воеводъ и дъяковъ и писменныхъ. головъ и ихъ женъ и дѣтей и племянниковъ и людей и торговыхъ и промышленныхъ и служилыхъ всякихъ людей быти на заставѣ съ Верхотурскими цѣловальниками и служилыми людьми день и ночь, безпристани, съ крѣпкими сторожи; а ниже Верхотурья, на Сибирской дорогѣ, верстахъ въ пяти или шти, смотря по таможенному дѣлу, учинить караулъ». Послѣдній имѣлъ цѣлью сопровождать ѣдущихъ до головы и предупреждать объѣзды или распродажу товара окрестнымъ жителямъ [1]).

«А впредъ, съ нынѣшняго со 175 году, на нашу Государеву службу съ Москвы въ Сибирскіе городы воеводы и приказные люди мимо Верхотурье поѣдутъ»,—читаемъ мы въ царской грамотѣ 1667 года таможенному и заставному головѣ Толстоухову [2]),—«и у нихъ на Верхотурской заставѣ животы ихъ и денги, что они повезутъ съ собою съ Москвы, велѣть переписывать, и тѣ переписные росписи, за руками таможенныхъ и заставныхъ головъ и цѣловалниковъ, присылати и о томъ писати къ намъ Великому Государю, къ Москвѣ, а другіе таковы же росписи, за руками жъ, оставливати на Верхотурьѣ, впредъ для спору. А какъ тѣ воеводы и приказные люди по нашему Государеву указу перемѣнены будутъ и изъ Сибири поѣдутъ назадъ къ Москвѣ, и у нихъ потомужъ животы ихъ и денги осматривать и переписывать, и что объявится передъ прежними росписми въ лишкѣ, и о томъ чинити нашъ Великого Государя указъ по нашимъ Великого Государя наказомъ, каковы наказы даются изъ Сибирского Приказу за дъячьими приписьми».

Съ цѣлью возможно лучшей организаціи надзора, осуществляе-

---

[1]) Акт. Ист., т. III, № 184.

[2]) Ibidem, т. IV, № 197.

маго за сибирскими воеводами на упомянутой заставѣ, Верхотурье было отчислено въ 1687 году отъ вѣдѣнія Тобольскихъ воеводъ: «Указали мы Великіе Государи»,—гласитъ царская грамота Верхотурскому воеводѣ Нарышкину [1]), — «Верхотурью быть особо разрядомъ, а къ Тобольску не вѣдать, для того что, по нашему Великихъ Государей указу, Тоболскихъ воеводъ, какъ они ѣздятъ въ Сибирь, и у нихъ вино и запасовъ, и какъ и изъ Сибири ѣздятъ сами и людей посылаютъ, и ихъ пожитковъ велѣно осматривать на Верхотурьѣ, и Тоболскіе воеводы многіе, надѣясь на то, что, по нашему Великихъ Государей указу, Верхотурье было имъ вѣдомо, ѣдучи въ Сибирь и изъ Сибири къ Москвѣ, имали подводы сверхъ нашего Великихъ Государей указа и подорожныхъ и провозили пожитки многіе, а на Верхотурьѣ ихъ осматривали съ опасеньемъ».

Осмотру на Верхотурской заставѣ приходилось бороться съ разнообразными затрудненіями. «Да учинилось вѣдомо въ Сибирскомъ приказѣ», — читаемъ въ наказѣ 1697 года Верхотурскимъ воеводамъ [2]), — «что многіе низовыхъ городовъ Воеводы съ ѣхався на Верхотурье деньгами платьемъ судами серебряными послѣ осмотру другъ другу къ осмотру жъ ссужаютъ, чтобъ въ проѣздѣ у него явилось бы много, а иные знатно по дачѣ таможенному Головѣ, скупая, записываютъ у досмотру великіе пожитки себѣ чего у него не бывало, для того надѣясь, какъ онъ будучи на Воеводствѣ всякими грабежами и кражею животы себѣ наживали, чтобъ было ему удобнѣе слаться на тотъ Верхотурской осмотръ, будто повезъ съ собою въ Сибирь великіе животы, и изъ Сибири вывезъ тѣ жъ свои животы, а не наживанные. И впредь когда съ Москвы съ Верхотурья какой Воевода въ Сибирскіе городы на заставѣ въ пріѣздѣ явится, и у него того жъ часа, какъ пріѣдетъ, животы его запечатать, и потомъ осмотря и переписавъ, запечатать, и запечатавъ послѣ того тѣ печати велѣть ему беречь; а какъ поѣдетъ на заставѣ ниже Верхотурья какъ онъ въ Тобольскъ отпущенъ будетъ, осмотря печати роспечатать».

Осмотръ предписывался строгій. «А какъ учнутъ обыскивать»,—читаемъ мы въ наказѣ Верхотурскому таможенному го-

---

[1]) Акт. Ист., т. V, № 162.
[2]) П. С. З., т. III, № 1595.

ловѣ [1]),—«и въ тѣ поры самимъ Воеводскимъ и Дьячьимъ и письменныхъ головъ женамъ изъ саней и изъ каптанъ и изъ болчковъ велѣть выходити вонъ, и въ тѣхъ каптанахъ и въ саняхъ и въ винныхъ бочкахъ мягкія рухляди Головѣ осматривати самому съ цѣловальники, а Воеводу и Дьяковъ и Головъ и ихъ дѣтей и племянниковъ и людей мужской и женской полъ и торговыхъ и промышленныхъ и служилыхъ всякихъ людей по тому жъ обыскивать накрѣпко, чтобъ въ пазухахъ и въ штанахъ и въ зашитомъ платьѣ отнюдь никакія мягкія рухляди не провозили...»

Тѣ же заботы о пресѣченіи злоупотребленій при осмотрѣ служили основаніемъ требованія, чтобы въ Верхотурьѣ запечатывали пожитки воеводы, проѣзжающаго на заставу; лишь послѣ полученія отпуска изъ Верхотурья въ Тобольскъ могъ воевода распечатать свои пожитки [2]). При обратномъ слѣдованіи воеводы изъ Сибири предписанъ былъ обыскъ, при чемъ всякій заповѣдный товаръ былъ отбираемъ на великаго государя. Денегъ воеводамъ разрѣшено было провозить опредѣленное количество: «Тобольскимъ и Томскимъ по 500 рублевъ; товарищамъ ихъ и дьякамъ и иныхъ городовъ Воеводамъ по 300 руб.».

«А будетъ кто торговые и промышленные и всякіе люди, которые поѣдутъ мимо Собскую и Обдорскую заставы, черезъ Камень, къ Кусѣ съ товары и съ мягкою рухлядью»,—говоритъ воеводскій наказъ Вавилѣ Выndомскому, посланному изъ Тобольска на Собскую и Обдорскую заставы [3]),—«учинятся на заставѣ таможенному головѣ и цѣловалникомъ силны, товаровъ своихъ и мягкіе рухляди переписывать и перецѣнивать давать не учнутъ, а таможенной голова и цѣловалники про то учнутъ ему Вавилѣ сказывать: и ему Вавилѣ на тѣхъ силныхъ людей давать головѣ и цѣловалникомъ служилыхъ людей, которые съ нимъ посланы на заставу сколко человѣкъ пригоже, чтобъ одноличпо у торговыхъ и у промышленныхъ людей таможенному головѣ и цѣловалникомъ товары и соболи и всякую мягкую рухлядь, на заставѣ, у всѣхъ переписывать и цѣнить, и Великихъ Государей десятые и проѣзжіе и печатные пошлины, по указу, взять всѣ сполна, чтобъ въ тѣхъ Государевыхъ пошлинахъ потери не было».

---

[1]) П. С. З., т. III, № 1443.
[2]) Ibidem, т. III, № 1595.
[3]) Акт. Ист., т. V, № 4.

Однѣми внѣшними мѣрами контроля трудно было достигнуть, чтобы воеводы не увозили изъ Сибири «животы свои, кои грабежами и всякими неправдами имали». Сознанная недостаточность контроля, вслѣдствіе частыхъ упущеній на Верхотурьѣ, наводила на мысль объ его усиленіи. Эту цѣль полагали достигнуть созданіемъ второго осмотра пожитковъ сибирскихъ воеводъ, возвращавшихся въ Москву [1]); этотъ повторительный осмотръ былъ организованъ въ Великомъ Устюгѣ [2]).

И повторительный контроль, однако, оказался мало дѣйствительнымъ, такъ какъ Московское правительство сочло себя вынужденнымъ воспретить пропускъ въ Сибирь и изъ Сибири родственниковъ и знакомыхъ сибирскихъ воеводъ безъ указу великаго государя и безъ грамотъ изъ Сибирскаго приказа. Свободный пропускъ былъ допущенъ лишь для родственниковъ Тобольскихъ воеводъ—князей Черкасскихъ [3]). Это наблюденіе за движеніемъ воеводскихъ «знакомцевъ и своиственниковъ» возложено было на Верхотурье: «а буде такіе люди чрезъ Верхотурье въ Сибирь или изъ Сибири въ русскіе города поѣдутъ, велѣть ихъ поимавъ, разспрашивать, по какому Великаго Государя указу и куда и съ чѣмъ они ѣдутъ; а что съ ними явится въ привозѣ соболей и всякой мягкой рухляди и товаровъ и писемъ и то все у нихъ переписавъ, велѣть имать и присылать къ Москвѣ... въ Сибирской приказъ, а тѣхъ людей до указу держать на Верхотурьѣ съ великимъ береженіемъ, чтобъ они никуда не ушли» [4]).

---

[1]) Главный путь въ Сибирь XVII-го вѣка пролегалъ чрезъ сѣверныя поморскія области Московскаго государства, ибо южному пути въ Сибирь, на Казань и Кунгуръ, слишкомъ часто угрожали инородцы, въ то время воинственные. Сравн. выше примѣч. 2 на стр. 2.

[2]) П. С. З., т. III, № 1610.

[3]) Ibidem, т. III, № 1665.

[4]) Сравн. Акт. Ист., т. V, № 256, гдѣ, въ царской грамотѣ Верхотурскому воеводѣ Протасьеву, 1696 г., читаемъ: «По нашему Великого Государя указу, Сибирскимъ воеводамъ, которые отпущены въ Сибирскіе городы въ прошломъ въ 204 году, въ наказѣхъ написано: знакомцовъ имъ въ Сибирь съ собою возить не велѣно, и людми своими не называть, и въ Сибири ни къ какимъ нашимъ Великого Государя дѣламъ не приставливать, для того: напередъ сего въ Сибирскихъ городѣхъ отъ воеводскихъ знакомцовъ чинилась нашимъ Великого Государя дѣламъ поруха, а людямъ обиды и тягость. А нынѣ вѣдомо намъ Великому Государю учинилось, что Верхотурского уѣзду въ слободахъ, по отпуску вашему, нынѣ на приказѣхъ знакомцы ваши, и крестьянамъ отъ того чинится разоренье, а отпуску изъ Сибирского Приказу знакомцомъ съ вами

Попытки Московскаго правительства установить надзоръ за воеводскимъ управленіемъ не устраняли, однако, злоупотребленій. Вызваны были послѣднія многими сложными причинами, среди которыхъ не послѣднее мѣсто занимала отдаленность Сибири отъ центра государства, культурный уровень правителей и управляемыхъ, отсутствіе точно выработанной системы управленія, слабость связи между велѣніями закона и дѣятельностью администраціи.

Московскому правительству было не чуждо сознаніе, что интересы правителей не подлежатъ отожествленію съ потребностями государства; что государственная идея должна быть систематически отдѣляема, освобождаема отъ соучастія, сродства съ ошибками государственныхъ слугъ; что, въ случаѣ забвенія послѣдними долга, сознаніе о немъ должно, по крайней мѣрѣ, оставаться живучимъ въ центрѣ государства, въ Москвѣ [1]). Отсюда проистекало любопытное явленіе, что Московское правительство не только не прикрывало злоупотребленій своихъ ставленниковъ, но и громко, во всеуслышаніе порицало эти злоупотребленія.

Царскія грамоты откровенно говорятъ про злоупотребленія должностныхъ лицъ [2]).

Такъ напр., въ наказѣ воеводамъ на Тарѣ 1611 года [3]) вмѣняется вновь прибывающему на службу воеводѣ въ обязанность вызвать къ

никому не было жъ; и въ наказѣ вамъ написано: велѣно приказчиковъ къ пашеннымъ крестьяномъ приставливать добрыхъ, выбравъ изъ тамошнихъ лутчихъ людей, кого пригожъ и кому бъ пашня была за обычей; а вы отпущаете знакомцовъ своихъ, и то вы дѣлаете не гораздо.»

[1]) См. А. Д. Градовскій, Исторія мѣстн. управл., стр. 378, 379.

[2]) Доп. къ Акт. Ист., т. XI, № 19: «что прежъ сего въ Мангазеѣ отъ воеводъ и дьяковъ, и отъ дѣтей боярскихъ, и отъ подьячихъ, и отъ Литвы, и отъ атамановъ, и отъ стрѣльцовъ, и отъ казаковъ, и отъ толмачей, и отъ вашей братіи отъ Самояди, и отъ Остяковъ, и отъ иноземцовъ новокрещеновъ, и отъ иныхъ всякихъ людей было какое небереженье и налоги и продажи чинили вамъ великіе; и какъ вы платили великихъ государей ясакъ, и въ ту пору имали съ васъ съ прибавкою, не по ихъ великихъ государей указу, и тѣмъ ясачные сборщики сами корыстовались, а воеводы того не берегли, и суда вамъ на тѣхъ людей прямо не давали, и самимъ вамъ воеводы потомужъ продажи и убытки чинили, и посулы и поминки у васъ имали великіе; а въ волости къ вамъ воеводы, для ясаку, посылали дѣтей боярскихъ, и сотниковъ, и атамановъ, и Литву, и стрѣльцовъ, и казаковъ, и толмачей, и тѣ ясачные сборщики дѣти боярскіе, и атаманы, и сотники, Литва, и стрѣльцы, и казаки, и толмачи имали съ васъ посулы и поминки великіе сильно».

[3]) П. С. З., т. III, № 1670.

себѣ въ городъ ясачныхъ татаръ и вогуличей, по одному или по два изъ каждой волости, и сказать имъ въ Съѣзжей Избѣ при торжественной обстановкѣ Государево Царево «жалованное слово»: «что прежъ сего имъ въ Тарскомъ городѣ отъ Воеводъ и отъ Головъ и отъ приказныхъ людей и отъ дѣтей Боярскихъ и отъ стрѣльцовъ и отъ казаковъ и отъ ихъ братьи новокрещеныхъ и отъ Татаръ и Вогуличь отъ сильныхъ людей было небереженье и налоги и продажи великія, какъ они платятъ ясаки и у нихъ имали ясаки съ прибавкою не по Государеву указу, и тѣмъ сами корыстовались, а Воеводы того не берегли и суда прямова имъ не давали и сами имъ Воеводы продажи и убытки чинили и посулы и поминки имали великіе и въ волости къ нимъ для ясаковъ Воеводы посылали дѣтей Боярскихъ и толмачей и казаковъ и стрѣльцовъ и дѣти Боярскіе и Толмачи и казаки и стрѣльцы ихъ продавали, имали посулы и поминки и Государь Царь и Великій Князь Михайло Ѳеодоровичь всея Россіи ихъ во всемъ пожаловалъ велѣлъ имъ на тѣхъ людей и кто ихъ въ чемъ изобидитъ и продажу имъ какую чинилъ или посулы и поминки ималъ давати судъ праведной и сыскивать накрѣпко и росправу и оборону имъ отъ Русскихъ и ото всякихъ людей велѣть чинити и во всемъ ихъ велѣть беречи, чтобъ имъ насильства и убытковъ и продажи ни отъ кого не было».

И въ наказѣ (1625 г.) Кузнецкому воеводѣ Голенищеву-Кутузову предписано было по принятіи должности собрать инородцевъ въ торжественномъ собраніи и объявить имъ Государево Царево «жалованное слово»[1]): «что прежъ сего имъ, въ Кузнецкомъ острогѣ, отъ воеводъ и отъ казаковъ и отъ ихъ братьи отъ новокрещеновъ и отъ Татаръ и отъ Остяковъ и отъ сильныхъ людей было не береженье и налоги и продажи великіе, какъ они платятъ ясаку и у нихъ имали ясаки съ прибавкою, не по Государеву указу и тѣмъ сами корыстовались... и Государь Царь и Великій Князь Михаило Ѳедоровичъ всея Русіи ихъ во всемъ пожаловалъ, велѣлъ на тѣхъ людей, кто ихъ чѣмъ изобидилъ и продажу имъ какую чинилъ или посулы и поминки имали, давати судъ праведной и сыскивати накрѣпко и расправу и оборонъ имъ отъ русскихъ ото всякихъ людей велѣлъ чинить и во всемъ ихъ велѣлъ беречи, чтобъ имъ насилства и убытковъ и продажи ни отъ кого не было...»

---

[1]) Акт. Ист., т. III, № 135.

Почти дословное повтореніе этихъ «ласковыхъ» и откровенныхъ обращеній къ инородцамъ, этихъ торжественныхъ признаній злоупотребленій въ строѣ сибирскаго управленія—находимъ мы не только въ первой половинѣ [1]), но и въ концѣ XVII-го ст. [2]).

Одного признанія, однако, совершенныхъ злоупотребленій, одного желанія прекращенія ихъ въ будущемъ—недостаточно для созданія системы управленія, способной обуздать злоупотребленія. Видѣть зло и желать его исправить—непремѣнное условіе совершенствованія; но одного этого условія еще недостаточно. Отсутствіе организованной, а не случайной только отвѣтственности, естественно, создавало условія, благопріятныя для развитія злоупотребленій власти.

Многочисленны свидѣтельства о злоупотребленіяхъ сибирскихъ правителей. Перечислить виды этихъ злоупотребленій — затруднительно, исчерпать—едва ли возможно; притомъ классификація этихъ злоупотребленій едва ли принесетъ дѣйствительную пользу цѣлямъ научнаго познанія.

Извѣстны, подробно разсказанныя у Чичерина [3]), злоупотребленія Енисейскаго воеводы Василія Голохвастова [4]), такъ же, какъ и дѣянія Якутскихъ воеводъ Петра Головина и Василія Пушкина: обираніе инородцевъ, русскихъ поселенцевъ и служилыхъ людей,

---

[1]) Въ наказѣ Тарскимъ воеводамъ, 1631 г. (П. С. З., № 1670).

[2]) Наказныя статьи Нерчинскимъ воеводамъ, 1696 г. (П. С. З., № 1542, п. 4).

[3]) Чичеринъ, «Областн. учрежденія Россіи въ XVII вѣкѣ», стр. 319 — 327.

[4]) Въ царской грамотѣ Енисейскому таможенному и заставному головѣ Ѳедору Звягину про упомянутаго Голохвастова читаемъ: «Да онъ же де Василей, для своихъ пожитковъ, отдаетъ на откупъ помѣсячно зернь и корчму и безмужныхъ жонъ на блудъ, и отъ того емлетъ себѣ откупу рублевъ по сту и болши и тѣмъ блуднымъ жонкамъ велитъ наговаривать на проѣзжихъ торговыхъ и промышленныхъ людей напрасно, и тѣхъ торговыхъ и промышленныхъ людей, по ихъ оговору, безъ сыску и безъ роспросу, сажаетъ въ тюрму, а къ тюрмѣ присылаетъ онъ Василей вѣдомыхъ воровъ и ушниковъ и ссорщиковъ, денщика Алешку Тимоѳеева да ссыльного вора и зернового откупщика Ѳедку Булгакова уговариваться, и отъ того емлетъ съ торговыхъ и съ промышленныхъ людей, тюремною тѣснотою и всякимъ мученіемъ, по сороку и по два сорока соболей, а съ иныхъ емлетъ денгами рублевъ по тридцати и по сороку и болши. А которыхъ служилыхъ и посадскихъ людей остаются въ домѣхъ жоны, а они въ то время бываютъ въ отъѣздахъ, и онъ де Василей, свѣдавъ ихъ пожитки, женъ ихъ емлетъ въ застѣнокъ, ночью, и пытаетъ и спрашиваетъ серебреныхъ денегъ, и тѣми приметы и мученіемъ ихъ до конца разорилъ». Акт. Ист., т. IV, № 182.

насилія, доходящія даже до незаконнаго заключенія въ тюрьму и моренія тамъ жертвы голодомъ, побоп, пытки [1]).

Рѣдко случаи злоупотребленій доходили до Москвы настолько во-время, чтобы была возможность положить злу предѣлъ, и часто въ Сибирскомъ приказѣ и «на верху», въ Золотой Палатѣ, узнавали объ этихъ преступникахъ уже по кровавой расправѣ, учиненной населеніемъ.

Крайняго напряженія, напримѣръ, достигло взаимное раздраженіе инородцевъ и русскихъ служилыхъ людей на востокѣ Сибири. Воеводы, дѣти боярскіе и казаки жалуются царю на «иноземцевъ» въ крайне рѣзкихъ выраженіяхъ [2]).

«Посылаютъ насъ холопей твоихъ на твои Великаго Государя службы и для ясачного сбору и въ посылки за измѣнниками въ походы ходимъ и твои государевы измѣнники, ясачные и не ясачные иноземцы насъ холопей твоихъ побиваютъ до смерти и наругательство чинятъ многое, груди спорываютъ и серцо вынимаютъ и руки обсѣкаютъ и глаза выкапываютъ... а нынѣ... Якуты и Тунгусы насъ сиротъ твоихъ грабятъ и огнемъ жгутъ и убиваютъ вмѣсто свиней». Такъ жалуются на свою судьбу казаки Якутскаго острога, ходатайствуя передъ царемъ о строгихъ наказаніяхъ для измѣнниковъ [3]).

Со своей стороны, инородцы въ своихъ жалобахъ объясняютъ причины своего озлобленія, побудившаго ихъ на убійство сына

---

[1]) Среди многочисленныхъ преступленій воеводы Головина выдѣляется особенно слѣдствіе надъ Якутскими князцами и улусными людьми, которыхъ онъ «пыталъ и огнемъ жегъ и кнутомъ билъ болши мѣсяца въ три палача, безъ пощады и тѣ де Якуты въ тѣ поры съ пытки и съ огня на нихъ на Матвѣя и на Еуоимья и на Русскихъ людей ни на кого той Якутской измѣны и Русскихъ людей въ убоиство въ наученьѣ ничего не говорилижъ, и Петръ де Головинъ послѣ того своего сыску тѣхъ Якутовъ лутчихъ людей и аманатовъ повѣсилъ 23 человѣка, а иныхъ выбравъ же лутчихъ людей билъ кнутьемъ безъ пощады, и съ того кнутья многіе Якуты померли и тѣхъ мертвыхъ Петръ вѣшалъ же». Доп. къ Акт. Ист., т. II, № 101; т. III, №№ 5, 37.

Якутскіе служилые люди разбѣжались по рѣкамъ Индигиркѣ и Колымѣ отъ притѣсненій своего воеводы Василія Пушкина, на котораго жалуются, что подобно воеводѣ Головину: «училъ заводить одинъ, батоги у него были въ длину въ полтора аршина, а въ толщину ручной палецъ, а какъ учнетъ кого бить батоги, безъ вины измещаючи сердце свое, и товарищи его Васильевы... учнутъ бить челомъ, а онъ пуще бьетъ». Доп. къ Акт. Ист., т. III, № 56.

[2]) «Скотные иноземцы». Доп. къ Акт. Ист., т. VII, № 3.

[3]) Доп. къ Акт. Ист., т. VII, № 3.

боярскаго Юрія Крыжановскаго и сопровождавшихъ его служилыхъ людей.

Ссылаясь на испытанныя притѣсненія, Охотскіе тунгусы говорятъ: «ималъ де у насъ соболи и олени силно и плевалъ де намъ въ глаза, что де мнѣ мало носите, то выручу... да и малыхъ де ребятъ у насъ всѣхъ выискалъ и велѣлъ за нихъ приносите по соболю; а ималъ де онъ Юрье соболи и рыси и олени и мы де покупаючи соболи къ нему Юрью и носили; а покупали соболи на олени и на холопи; отъ его Юрьевы изгони и казаковъ побили и казну великаго Государя взяли» [1]).

По вышеприведенной жалобѣ Охотскихъ тунгусовъ посланъ былъ сынъ боярскій Ярыжкинъ, который при производствѣ слѣдствія надъ предмѣстникомъ своимъ Юріемъ Крыжановскимъ, подтверждая обвиненія инородцевъ, самъ позволяетъ себѣ тѣ же поступки необузданнаго корыстолюбія и вымогательства, ту же замѣну хорошихъ соболей государевой казны плохими, а худыхъ соболей—лисицами.

Онъ вымогаетъ у инородцевъ мягкую рухлядь, сажая ихъ въ «казенку» и угрожая огнемъ жечь и кнутомъ бить, и не останавливается передъ обогащеніемъ себя продажей тунгусамъ непринадлежащей ему женщины. На Ярыжкина притомъ жаловались не только инородцы; казаки громко заявляли, что отъ него «обиды и налоги были многіе и своими руками насъ безъ вины билъ и дворишки наши разломалъ и сараишки подрубилъ» [2]).

Охотскіе тунгусы убили стольника Данилу Бибикова и говорятъ на допросѣ про убитаго слѣдующее: «Въ прошломъ де во 188 году будучи въ Охотскомъ стольникъ Данило Бибиковъ повѣсилъ Готниконского роду оленного Тунгуса Когоню Коношанкова племянника, да того жъ роду пѣшего Тунгуса Нютикана шамона, да третьяго Тунгуса жъ, а имени де они ему не упомнятъ да Зевейдорскаго роду Тунгуса, Омолконю, Куликонова билъ кнутомъ и отрѣзалъ ухо Горбиконского роду пѣшего Тунгуса, а имени де они ему не упомнятъ, билъ кнутомъ же и отрѣзалъ ухо Готниконскаго роду пѣшего жъ тунгуса Юмони билъ кнутомъ же и отрѣзалъ носъ и инымъ де многимъ Тунгусамъ онъ Данило чинилъ обиды и налоги великіе такіе жъ, какъ де прежъ сего

---

[1]) Доп. къ Акт. Ист., т. VII, № 61; т. VIII, № 69.

[2]) Ibidem, т. VII, № 61.

имъ Тунгусамъ въ Охотскомъ чинилъ обиды и налоги великіе сынъ боярской Юрье Крыженовскій» [1]).

Упомянутые выше Крыжановскій и Ярыжкинъ заставили тунгусовъ обратиться къ предстательству Якутскаго воеводы Андрея Барнешлева, который, въ качествѣ воеводы, долженъ былъ сдерживать служилыхъ людей, особенно въ виду отдаленности Якутска отъ Москвы и Тобольска.

Сами воеводы придавали значеніе Якутску, какъ городу «украинному». Тѣмъ не менѣе, воевода этого важнаго въ административномъ отношеніи города не могъ оказать благотворнаго вліянія на подвѣдомственныхъ ему служилыхъ людей, такъ какъ самъ вызвалъ жалобы якутъ слѣдующаго содержанія: «ималъ насильствомъ у нихъ и соболи и скотъ и кони добрые и дочерей ихъ дѣвокъ и отъ живыхъ мужей женъ ималъ себѣ въ холопство и крестилъ и ималъ себѣ во дворъ казачьихъ дѣтей въ холопство жъ, и за тѣхъ казачьихъ дѣтей ихъ взятыхъ дочерей силою замужъ выдавалъ а иныхъ отослалъ въ Енисейской... для своей бездѣльной корысти» [2]).

Жалобы на ненасытное корыстолюбіе воеводъ и частыя преступленія съ ихъ стороны противъ нравственности исходили не только отъ инородцевъ, но и отъ самихъ русскихъ служилыхъ людей, которые также прибѣгали къ самосуду. Албазинскіе казаки пишутъ царю Алексѣю Михаиловичу: «пошедъ де они изъ Усть-Киринской волости, воеводу Лаврентія Обухова убили за невозможное свое терпѣніе, что онъ Лаврентій пріѣзжая къ нимъ въ Усть-Киренскую волость, женъ ихъ насилничалъ, а животы ихъ вымучивалъ» [3]).

Служилые люди Нерчинскихъ остроговъ подаютъ царю челобитную, въ которой, послѣ сообщенія о преступныхъ дѣяніяхъ приказнаго человѣка Павла Шульгина, читаемъ: «и мы холопи ваши... ему Павлу до вашего Государева указу отъ съѣзжія избы отказали и выбрали мы холопи ваши въ Нерчинскомъ острогѣ къ вашему государеву дѣлу до вашего государева указу Нерчинскаго сына боярскаго Григорія Иванова Лоншакова».

Умоляя царя смиловаться и утвердить ихъ избраніе, они при-

---

[1]) Доп. къ Акт. Ист., т. VII, № 61.

[2]) Ibidem, т. VIII, № 56.

[3]) Ibidem, т. VIII, № 73.

бавляютъ доводъ, «чтобы намъ холопямъ вашимъ врозь не разбрестись и вашіе бы Государевы службы не отбыть»[1]).

Злоупотребленія воеводъ не ограничивались крайнимъ Востокомъ Сибирскаго края. «Пелымскіе вогулы»,—замѣчаетъ Буцинскій,—«въ 1624 г. жалуются, что съ нихъ воевода беретъ ясака вмѣсто 5 по 10 соболей, а какъ они пойдутъ на промыслы, то воевода и служилые люди берутъ къ себѣ ихъ женъ и дѣтей. На нарымскаго воеводу остяки жаловались, что онъ беретъ ясакъ по 11 соболей, да еще беретъ посулы великіе; тотъ же воевода взялъ у нарымскаго князя сына въ холопи къ себѣ и князь принужденъ былъ выкупить сына соболями и лисицами на 100 рублей»[2]).

И духовный санъ не ограждалъ отъ притѣсненій сибирскихъ правителей. «Въ сибирскихъ городахъ»—жалуется Царю тобольскій архіепископъ [3]), — «твои государевы воеводы и приказные люди во всякія наши святительскія и духовныя дѣла и суды вступаются и церковниковъ поповъ, дьяконовъ, дьячковъ, пономарей и всякихъ причетниковъ къ твоему государеву всякому дѣлу и къ письму отъ твоего царскаго богомолья отъ Божіихъ церквей насильно берутъ, во всемъ ихъ судятъ и смиряютъ и отъ церквей Божіихъ отставляютъ и съ поповъ скуфьи снимаютъ, въ тюрьму

---

[1]) Доп. къ Акт. Ист., т. VII, № 75.

[2]) Буцинскій, Заселеніе Сибири, стр. 321—324. «Какъ пріѣхалъ на Березовъ воевода Плещеевъ», идутъ къ царю жалобы изъ Березовскаго уѣзда, «и отъ него ясачнымъ людямъ начались притѣсненія и насильства великія: у кого свѣдаетъ лисицу черную, или бобра чернаго, или соболя добраго и по нихъ посылаетъ служилыхъ людей и велитъ насильно привозить ихъ съ лисицами, бобрами и соболями къ себѣ на подворье и заставляетъ ясачныхъ людей продавать ему тѣхъ звѣрей дешевою цѣною—въ треть цѣны и меньше». Челобитчики жалуются, что тѣхъ ясачныхъ людей, которые сами приносятъ ясакъ въ городъ «воевода держитъ въ городѣ дней по 10 и больше для своей бездѣльной корысти, а живя въ городѣ они продаются и должаютъ великими долгами». Воевода отнимаетъ у инородцевъ ихъ рыбныя ловли, заставляетъ на себя «день и ночь» шить шубы, ловить рыбу, и дѣлать всякія работы. Плещеевъ не оставался одинокимъ въ направленіи своей дѣятельности: и служилые люди при сборѣ ясака требуютъ съ каждаго ясачнаго человѣка «большія поминки», а кто не дастъ, у того ясатчики цѣнятъ соболей, лисицъ и другихъ звѣрей въ половину цѣны и дешевле. «И отъ тѣхъ притѣсненій, насильствъ воеводы и служилыхъ людей, ясачные люди всѣхъ волостей обнищали, великими долгами задолжались, женъ и дѣтей попродавали, а иные позакладывали»...

[3]) П. Н. Буцинскій, Заселеніе Сибири, стр. 189, 190.

сажаютъ и батогами бьютъ и побиваютъ;... въ Сибири же отъ Божіихъ церквей къ твоему государеву выдѣльному хлѣбу и къ письму берутъ поповъ, дьяконовъ, дьячковъ и пока, государь, тѣ выдѣльщики на тебя въ городахъ и въ слободахъ пятый снопъ выдѣлятъ и въ то время церкви стоятъ безъ пѣнія... и въ томъ попамъ... и причетникамъ въ Сибири отъ воеводъ и отъ приказныхъ людей обида и притѣсненія великія». Про Нарымскаго воеводу Тобольскій воевода писалъ въ Туринскъ, что «онъ женъ служилыхъ людей бралъ насильно къ себѣ на постель, а когда мужья ихъ хотѣли писать на него грамоту и обратились съ этою цѣлію къ своему попу, то воевода билъ кнутомъ и попа и служилыхъ людей...» [1]).

Преступленія высшихъ правителей поощряли подчиненныхъ къ злоупотребленіямъ, ибо на всѣхъ ступеняхъ культуры, кажется, справедливо замѣчаніе Роберта Моля, что своекорыстіе высшаго администратора передается подчиненнымъ въ геометрической прогрессіи [2]).

Такъ, въ царской грамотѣ Енисейскому воеводѣ князю Щербатову, 1685 г., читаемъ [3]): «И нынѣ намъ великимъ государемъ вѣдомо учинилось, что идучи дорогою тѣ служилые люди такое дурно учинили, чего изначала, какъ и Сибирь зачалась, не было и у всякихъ торговыхъ людей многіе ихъ пожитки пограбили и

---

[1]) Буцинскій, op. cit., стр. 285.

[2]) R. v. Mohl. Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, B. II, s. 185, 186: «Wo unter den Beamten in einem vom Mutterlande fernen, hauptsächlich also nur durch diese Beamten zu regierenden Lande, eine unehrenhafte Gesinnung, namentlich verbrecherische Habsucht verbreitet ist, muss nothwendigerweise ein ganzer Schwarm von Nachtheilen entstehen. An der Stelle des öffentlichen Wohles wird hier die Selbstsucht der Bestimmungsgrund der Handlungen und Unterlassungen sein; statt der Förderung der Unterthanen in rechtlicher, wirthschaftlicher und rein menschlicher Beziehung wird nur für den Eigennutzen gesorgt. Wenn aber ein Vorgesetzter nicht rein in seinem Leben und in seiner Amtsführung ist, kann er auch Unordnungen und Gemeinheiten der Untergebenen nicht verhindern, vielmehr hat eine von ihm begangene Schlechtigkeit in geometrischem Verhältnisse zunehmende Uebelstände in dem ganzen ihm übertragenen Geschäftszweige zur Folge. So werden die Mittel, welche zu einer kräftigen und blühenden Regierung hingereicht hätten, nach allen Seiten hin verschleudert, und der ganze Organismus fault durch und durch... ... Nicht blos «Kenntniss» ist Macht; Ehrenhaftigkeit ist es auch und vielleicht noch mehr».

[3]) Доп. къ Акт. Ист., т. XII, № 4.

разорили ихъ безъ остатку, а иныхъ воевоцкихъ людей изъ тѣхъ ихъ животовъ побили до смерти; а Тоболскихъ дѣтей боярскихъ, которые съ ними посланы до Енисейска въ началныхъ людехъ, связали и съ дощаниковъ хотѣли пометать въ воду; и будучи въ Енисейску, тебѣ боярину нашему и воеводѣ князю Костянтину Осиповичю съ товарыщи, къ розыску про грабежъ тѣхъ воевоцкихъ и всякихъ торговыхъ людей пожитковъ, и про всякое ихъ воровство, и про заводъ, отъ кого такое воровство учинилось, противъ нашего великихъ государей указу, никого не дали, и нашему великихъ государей указу учинились непослушны. Да они жъ де служилые люди, будучи въ Енисейску, присылали къ тебѣ боярину нашему и воеводѣ ко князю Костянтину Осиповичю выговаривать и угрaживали съ великимъ невѣжествомъ; и ты де бояринъ нашъ и воевода князь Костянтинъ Осиповичь велѣлъ отъ тѣхъ служилыхъ людей городъ заперeть, и сидѣлъ въ осадѣ многое время».

При слабости и малой дѣйствительности мѣръ правительственнаго контроля особенное значеніе должно было бы получить воздѣйствіе общественныхъ силъ и различныхъ союзныхъ организацій на дѣятельность государственнаго управленія. Въ слабомъ численностью и просвѣщеніемъ сибирскомъ обществѣ XVII-го вѣка не много было силъ, способныхъ оказать упомянутое воздѣйствіе въ оздоравливающемъ направленіи, особенно при томъ уровнѣ нравственности, на которомъ находилось въ то время большинство сибирскаго населенія. Тяжелую картину уровня нравовъ сибирскаго населенія даетъ извѣстная грамота патріарха Филарета [1]), основывающаяся, кажется, на данныхъ, сообщенныхъ сибирскимъ архіепископомъ Кипріяномъ [2]). Въ упомянутой грамотѣ патріархъ скорбѣлъ, что русскіе люди дѣлаютъ «всякія скверны» заодно «съ Татары и съ Остяки и съ Вагуличи», въ походахъ въ калмыцкія и другія земли служилые люди «всякія скаредныя дѣла дѣлаютъ съ поганскими заодинъ, и съ татарскими и съ остяцкими и съ вагулицкими поганскими женами смѣшаются и скверная дѣютъ; а иные живутъ съ татарками съ нехрещеными, какъ есть съ своими женами, и дѣти съ ними приживаютъ; а иные и горше того творятъ, поимаютъ за себя въ жены въ сродствѣ сестры свои родныя и двоюродныя и названыя и кумы крестныя, а

[1]) С. Г. Г. и Д., ч. III, № 60.

[2]) Буцинскій, Заселеніе Сибири, стр. 283, 284.

иные де и на матери свои и на дщери блудомъ посягаютъ и женятся на дщерѣхъ и на сестрахъ, еже ни въ поганыхъ и незнающихъ Бога не обрѣтается, о нихъ же не точію писати, и слышати гнусно, и въ такомъ въ пребеззаконномъ дѣлѣ многіе и дѣти съ ними приживаютъ. А иные де многіе служилые люди, которыхъ воеводы и приказные люди посылаютъ къ Москвѣ и въ иные городы для дѣлъ, жены свои въ деньгахъ закладываютъ у своей братьи у служилыхъ же и у всякихъ людей на сроки, и отдаютъ тѣхъ своихъ въ закладъ мужи ихъ сами, и тѣ люди, у которыхъ онѣ бываютъ въ закладѣ, съ ними до сроку, покамѣста которыя жены мужъ не выкупитъ, блудъ творятъ беззазорно; а какъ тѣхъ жены на сроки не выкупятъ, и они ихъ продаютъ на воровство же и въ работу всякимъ людямъ, не боясь праведнаго суда Божія, и тѣ люди, покупая тѣхъ женъ, также съ ними воруютъ и замужъ выдаютъ, а иныхъ бѣдныхъ и убогихъ вдовъ и дѣвицъ безпомощныхъ для воровства къ себѣ емлютъ сильно и у мужей убогихъ работныхъ людей жены отнимаютъ и держатъ у себя для воровства, и крѣпости на нихъ емлютъ воровскія заочи; а тѣ люди бѣгаютъ, у которыхъ жены поотымаютъ, скитався межъ дворъ и отъ насильства покиня жену свою, даются въ тѣхъ же и въ иныхъ городѣхъ въ неволю въ холопи всякимъ людямъ, и женятъ ихъ на иныхъ женахъ, а тѣ ихъ отнятыя жены послѣ того выдаютъ за иныхъ мужей, и продаютъ и въ закладъ и въ холопи отдаютъ всякимъ людямъ».

При такихъ нравахъ [1]) едва ли возможно было ожидать благопріятнаго воздѣйствія общественной среды на органы управле-

[1]) «Можно было бы привести множество фактовъ», — говоритъ Буцинскій (Заселеніе Сибири, стр. 291),—«для характеристики низкаго нравственнаго состоянія сибирскаго населенія и особенно служилаго класса, но мы не считаемъ этого нужнымъ: новаго они даютъ намъ мало и если бы упоминать о нихъ, то это значило бы цѣликомъ повторять то, что мы уже видѣли въ грамотѣ Филарета и донесеніи Кипріана. Факты эти показываютъ, что въ Сибири продолжалъ царить самый отвратительный развратъ; монахи и монахини ведутъ мірскую жизнь; пьянство, игра въ зернь и карты сопровождаются драками и убійствами. Крестьяне жалуются на боярскихъ дѣтей, что послѣднія съ своими людьми выбываютъ изъ деревень и захватываютъ ихъ земли; дьякъ жалуется на воеводу, что онъ «билъ его, топталъ ногами и выдралъ бороду»; цѣловальники бьютъ челомъ государю, «что ихъ таможенный голова, пришедъ пьянъ, велѣлъ служилымъ людямъ разболочи до-нага, билъ батогами на смерть и увѣчилъ на вѣкъ» за то, что они не хотѣли приложить своихъ рукъ къ таможенной книгѣ, которую онъ составилъ безъ ихъ участія»...

нія; послѣдніе же въ свою очередь, вслѣдствіе отсутствія сколько нибудь надежной организаціи, должны были развращающимъ образомъ влiять на населеніе. Это явленіе должно было усилиться въ Сибири, кромѣ выше упомянутыхъ причинъ, еще и монгольскими вліяніями. Дѣйствительно, монгольскія наслоенія въ составѣ сибирскаго общества должны были оказать свою долю вліянія на строй сибирскаго управленія.

«Строго-хищническій характеръ всей монгольской администраціи (дараги, баскаки и другіе правители и сборщики податей буквально означали «давителей») не могъ не отразиться и на русской администраціи со временъ ордынскаго владычества»,—замѣчаетъ проф. Леонтовичъ [1]).—«Хищничество, лежавшее въ самомъ существѣ монгольской системы «кормленій», отразилось и у насъ въ тѣхъ «налогахъ и продажахъ» намѣстниковъ и другихъ кормленщиковъ, которые страшнымъ гнетомъ ложились у насъ на тяглое населеніе».

Едва ли представляется основаніе ставить на счетъ монгольскихъ вліяній всѣ отрицательныя стороны административной системы Московскаго государства: славяне въ удѣльномъ періодѣ нашей исторіи дали не мало примѣровъ жестокостей; въ самой сѣдой древности Игорь ходилъ собирать двойную дань съ древлянъ, вѣроятно, по самобытнымъ побужденіямъ; тѣмъ не менѣе, наличность этихъ вліяній едва ли можетъ подлежать сомнѣнію, такъ же, какъ и отрицательный характеръ этихъ вліяній, съ точки зрѣнія христіанской культуры.

И если мнѣніе упомянутаго ученаго относительно монгольскихъ вліяній въ строѣ русскаго управленія указываетъ важную, хотя и не единственную, причину насильственнаго характера административной системы Московскаго государства, то, во всякомъ случаѣ, существенныя подкрѣпленія высказаннымъ предположеніямъ можно найти въ управленіи Сибирскаго края, на развалинахъ царства Кучума, среди переживаній татарскихъ наслоеній, столкновеній съ полувоинственными народностями русскихъ поселенцевъ, идущихъ въ большинствѣ случаевъ въ Сибирь съ намѣреніями эксплоатаціи—«добывать зипуны».

Если гдѣ-нибудь ютилось просвѣщеніе въ сибирскомъ обществѣ

---

[1]) Ѳ. И. Леонтовичъ, «Къ исторіи права русскихъ инородцевъ», Одесса, 1879, стр. 271.

разсматриваемой эпохи, то, вѣроятно, прежде всего въ духовенствѣ. Дѣятельность сибирскаго духовенства оставила по себѣ замѣтный слѣдъ въ сибирской исторіи. Домъ «св. Софіи Премудрости Божіей» или сибирскіе архіепископы явились дѣятельнымъ факторомъ по заселенію пустыннаго края [1]). Представители церковной іерархіи не оставались глухи къ совершающимся злоупотребленіямъ сибирской администраціи, особенно при столкновеніи ея съ церковною юрисдикціею. Такъ, боярскій сынъ Яковъ Елагинъ насиліями надъ монашествующею братіею Спасской пустыни (на рѣкѣ Селенгѣ) навлекъ на себя отлученіе отъ церкви, произнесенное митрополитомъ Тобольскимъ и Сибирскимъ Павломъ [2]). Къ подобной же мѣрѣ отлученія отъ церкви прибѣгалъ и Сибирскій митрополитъ Игнатій [3]).

Это сдерживающее вліяніе духовенства по отношенію къ органамъ государственнаго управленія не могло быть, однако, значительнымъ въ Сибири XVII-го вѣка [4]), такъ какъ и митрополичьи десятильники явными преступленіями навлекали на себя тяжелыя нареканія [5]).

---

[1]) Буцинскій, Заселеніе Сибири, passim и стр. 118—130.

[2]) Акт. Ист., т. V, № 211, въ грамотѣ митрополита Павла, 1691 г., читаемъ: «Брацкого острога приказчика Якова Елагина, за ругателство монашескаго чина и что онъ чрезъ правила святыхъ Апостолъ и святыхъ Отецъ вступаетъ не въ свои дѣла, безъ нашего архіерейскаго указу монаховъ и монастырьскихъ служебниковъ въ приказной избѣ судомъ и росправою вѣдаетъ и всякое ругателство и мученье имъ чинитъ, лишить церковнаго входа, и въ домъ къ нему ни съ какими церковными потребами не входить, и никакой святыни не сподоблять и общенія съ нимъ не имѣть, дондеже онъ Яковъ предъ нами великимъ господиномъ исправится и чистое покаяніе принесетъ, и о томъ въ Брацкой острогъ и въ иные волости къ попомъ розослать памяти».

[3]) Доп. къ Акт. Ист., т. XII, № 86.

[4]) Сравн. Ѳирсовъ, op. cit. стр. 217—229.

[5]) Акт. Ист., т. V, № 273, въ царской грамотѣ Верхотурскому воеводѣ Протасьеву читаемъ: «Вѣдомо намъ Великому Государю учинилось, что богомольца нашего преосвященного Игнатія, митрополита Сибирского и Тоболского, домовые дѣти боярскіе посланы во всѣ Сибирскіе городы и въ слободы десятилниками: и тѣ десятилники градскимъ и уѣзднымъ людемъ, нападками своими ложными, многіе чинятъ разоренія и обиды и налоги, и бивъ заставливаютъ, по неволѣ, дѣвокъ и вдовъ говорить ложно на градскихъ и уѣздныхъ всякихъ добрыхъ людей блудное воровство, а по тѣмъ ложнымъ... ромъ съ тѣхъ людей емлютъ себѣ взятки великіе, а иныхъ де дѣвокъ разболокаютъ нагихъ и груди давятъ до крови и всякое ругательство чинятъ, а иные дѣвки и вдовы, изъ за такового ихъ десятилниковъ мучителства ихъ, въ томъ не винятся, и тѣхъ

Такія условія не могли сдерживающимъ образомъ воздѣйствовать на органы управленія. Упомянутымъ выше злоупотребленіямъ власти предоставлялся полный просторъ. Въ 1695 г. появился по поводу злоупотребленій Сибирскихъ воеводъ указъ[1]), гдѣ читаемъ:

«И впредь для всякаго страха, чтобъ тѣхъ Воеводъ отъ такихъ вымышленныхъ и Ихъ Великихъ Государей казнѣ и людемъ разорительныхъ поступокъ унять, написать имъ изъ указовъ и изъ наказовъ по городамъ, смотря какое дѣло въ коемъ городѣ къ остереганію надобно, статьи, и тѣ статьи закрѣпя Думныхъ людей рукою и приложа Ихъ Великихъ Государей печать, въ тѣ городы послать и положить въ Съѣзжей Избѣ впредь для иныхъ Воеводъ; а въ наказѣхъ Воеводамъ писать съ великимъ подкрѣп-

---

дѣвокъ и вдовъ они продаютъ такимъ людемъ, за какихъ никто бы дочери своей не далъ, а денги берутъ себѣ; и отъ того градскимъ и уѣзднымъ людемъ чинятся разоренія великіе». Сравн. Доп. къ Акт. Ист., т. XII, № 86, гдѣ въ царской грамотѣ Тюменскому воеводѣ Титу Раевскому значится: «А на Тюмени де десятилникъ, Софейского дому сынъ боярской Иванъ Захаровъ, чинитъ всякихъ чиновъ людемъ разореніе и налоги и обиды великіе: беретъ на Тюмени у всякого чину людей сестеръ и дочерей и ихъ бьетъ и пытаетъ плетми, винныхъ и невинныхъ, безъ оговору, и велитъ дѣвкамъ и вдовамъ говорить на людей добрыхъ и богатыхъ напрасно, и велитъ дѣвкѣ или вдовѣ говорить человѣкъ на пять и болши; и которого они зговорятъ, и онъ десятилникъ беретъ себѣ съ тѣхъ людей рублевъ по десяти и болши, и взявъ съ нихъ взятокъ, ихъ выпускаетъ... и какъ бываютъ приведены которая дѣвка или вдова, и онъ десятилникъ руками своими давитъ титки и выдавливаетъ изъ титекъ кровь, и говоритъ имъ, будто у нихъ были дѣти въ полгода и болши, и бабамъ, которымъ велитъ досматривать, поневолѣ велитъ говорить тѣже рѣчи; а отцемъ и матеремъ тѣхъ дѣвокъ и вдовъ не отдаютъ, а иныхъ дѣвокъ и вдовъ онъ десятилникъ продаетъ въ холопи». Сравн. (Буцинскій, Заселеніе Сибири, стр. 131, 132) жалобы архіепископскихъ крестьянъ на притѣсненія, вынуждавшія ихъ просить «тянуть» службу и тягло за государемъ: «Се нынѣ стало невозможнымъ жить за архіепископомъ»,—говорятъ крестьяне въ челобитной царю Михаилу,—«притѣсненія и налоги великіе какъ отъ самого архіепископа, такъ и его дворовыхъ людей: дѣтей нашихъ берутъ насильно къ себѣ во дворъ, дочерей нашихъ насильно выдаютъ замужъ за своихъ пашенныхъ крестьянъ, а за твоихъ государевыхъ людей отдавать не велятъ, накладываютъ на насъ сиротъ налоги не вмѣру, заставляютъ насильно пахать свои пашни, архіепископъ торговать не велитъ и изъ Тобольска не пускаетъ, а мы люди торговые, а не пашенные..., и отъ тѣхъ притѣсненій, государь, одинъ изъ нашей братіи сбѣжалъ, бросивъ жену и дѣтей, другой, Михалко огородникъ, отъ его мученья удавился, а одного закладчика жена удавилась отъ его же архіепископскаго мученья...».

[1]) П. С. З., т. III, № 1511.

леніемъ, что имъ всякія Ихъ Великихъ Государей дѣла дѣлать по тѣмъ статьямъ со всякимъ радѣніемъ неоплошно, а съ тѣхъ статей въ городѣхъ въ Земскую Избу дать за Дьячьею приписью списки и земскимъ всякаго чина жителямъ Ихъ Великихъ Государей грамоты съ прочетомъ, что имъ Воеводъ слушать какъ въ тѣхъ статьяхъ написано; а буде которой Воевода учнетъ что дѣлать чрезъ тѣ ему данныя статьи, и имъ его въ томъ не слушать, а посылать къ Москвѣ на того Воеводу за своими руками челобитныя и въ тѣхъ челобитныхъ писать именно, противъ которыхъ статей онъ какія неправости въ доходахъ Ихъ Великихъ Государей казнѣ или въ ихъ обидахъ учинитъ».

«И имъ его въ томъ не слушать», говоритъ Московское правительство населенію на случай незакономѣрныхъ поступковъ воеводы. Москва чувствуетъ себя не въ силахъ организовать дѣятельность этой должности въ предѣлахъ закона, не полагается на то, что областныя установленія найдутъ въ себѣ начало регулирующее и надзирающее за мѣстнымъ управленіемъ. Это тотъ самый «крикъ отчаянія», который, по словамъ проф. А. Д. Градовскаго, вырвался у Московскаго правительства отъ сознанія своего безсилія [1]).

И эта неувѣренность правительства въ своихъ ставленникахъ была такъ велика, что приведенное воззваніе не единственное въ своемъ родѣ. Въ указѣ 1698 г. [2]) читаемъ: «торговые люди Сибирскихъ и Русскихъ поморскихъ городовъ жители пошлинами отягчены и въ Сибирь съ товары ѣздить не хотятъ, а того смотрѣть накрѣпко, чтобъ пошлина сбиралась со всякимъ радѣніемъ и никому бы, какъ продавцу, такъ и купцу, съ кого по нынѣшнему Уставу доведется взять, скупу не было; и буде жъ Воеводы что учнутъ противно тѣмъ статьямъ приказывать и ихъ въ томъ не слушать».

Сибирскіе воеводы, «русскіе Кортесы и Пизарро», по выраженію С. М. Соловьева [3]), «которые совершенно разнуздались въ далекой странѣ среди дикихъ звѣрей и дикихъ людей», особенно требовали обузданія соотвѣтственною организаціею управленія, способною заставить уважать законъ, установить дѣйствительную

---

[1]) Градовскій, «Системы мѣстнаго управленія на западѣ Европы и въ Россіи», «Сборн. госуд. знан.», т. VI, стр. 107; Ejusdem, «Начала», т. III, стр. 80.

[2]) П. С. З., т. III, № 1654.

[3]) С. М. Соловьевъ, «Исторія Россіи», т. XIII, стр. 193.

отвѣтственность. Если русское управленіе XVII-го вѣка вообще наводило Крижанича на размышленія о словахъ пророка Исаіи касательно начальниковъ «сообщниковъ воровъ», то нигдѣ, можетъ быть, не были приложимы слова ветхозавѣтнаго евангелиста [1]) въ бо́льшей мѣрѣ, какъ именно въ Сибирскомъ краѣ.

2.

XVIII вѣку выпала трудная задача внести существенныя улучшенія въ строй областнаго управленія, неудовлетворявшаго запросамъ государственной жизни. Начало этого вѣка совпало, какъ извѣстно, съ эпохой преобразованій.

Поразительная дѣятельность Петра Великаго во внѣшнихъ политическихъ дѣлахъ, въ военныхъ предпріятіяхъ, во внутреннихъ преобразованіяхъ и сопряженной съ ними борьбѣ съ многочисленными врагами, его окружавшими, не оставила этому генію достаточно времени для сосредоточенія заботъ и вниманія на вопросахъ областнаго управленія. И если мы встрѣчаемся въ мѣропріятіяхъ Петра Великаго по областному управленію съ исканіемъ системы, то естественно то же явленіе повторяется въ сферѣ вопросовъ управленія далекихъ, холодныхъ и мало населенныхъ окраинъ. Недаромъ писалъ Петру де-Геннинъ о своей скорби, что время не позволяло великому государю воочію ознакомиться съ Сибирскимъ краемъ и положеніемъ его управленія [2]).

И въ Сибирскомъ краѣ воеводское управленіе смѣнено было системою управленія губернаторовъ.

Здѣсь не мѣсто выяснять причины, побудившія Петра раздѣлить государство на губерніи съ порученіемъ каждой изъ нихъ

---

[1]) Исаія, I, 23: «Князи твои не покоряются, общницы татемъ, любяще дары, гоняще воздаяніе, сирымъ не судящіи и суду вдовицъ не внимающіи».

[2]) Н. А. Поповъ, Татищевъ и его время, 1861, стр. 47: «я отъ сердца сожалѣю»,—писалъ Петру де-Геннинъ,—«что ты самъ здѣсь не бывалъ, и о здѣшнихъ сибирскихъ состояніяхъ обстоятельно не знаешь. Правда, что здѣсь губернаторъ Черкасскій человѣкъ добрый, да не смѣлъ, а способниковъ добрыхъ мало имѣетъ, а особенно въ судебныхъ и въ земскихъ дѣлахъ; отъ чего дѣла его не споры и частію болѣе народу отягчительны . . . и такъ видна злая пакость, крестьянамъ бѣднымъ раззореніе отъ судей, и въ городѣхъ отъ земскихъ управителей, которые посланы отъ камерирства, и въ слободахъ зѣло тягостно и безъ охраненія».

довѣренному лицу [1]). Усиленіе власти и приближеніе ея къ областному управленію было, кажется, рѣшающимъ основаніемъ этого нововведенія, чреватаго послѣдствіями для нашего мѣстнаго управленія. Идея перенесенія въ область дѣятельной административной власти была не новою въ XVIII вѣкѣ. Высказывая, что «человѣку трудно за очи все разумѣть и править», Петръ Великій повторялъ мысль, уже до него занимавшую правительство, въ сферѣ вопросовъ, связанныхъ съ преобразованіемъ областнаго управленія [2]). Уже въ царствованіе Ѳеодора Алексѣевича ощущалась потребность децентрализаціи государственнаго управленія, созданія областныхъ центровъ. «Совѣтовали государю палатные бояре, чтобъ въ его царской державѣ, въ Великомъ Новгородѣ, въ Казани, въ Астрахани, въ Сибири и другихъ мѣстахъ быть царскимъ намѣстникамъ великороднымъ боляромъ вѣчно и титла имъ тѣхъ царствъ имѣть. Также и митрополитамъ писаться: митрополитъ новгородскій и всего поморія, казанскій и всего казанскаго царства».

Заботы о поднятіи и оживленіи области, задавленной растущей централизаціей, проводимой съ такой послѣдовательностью Московскими приказами, были, кажется, смѣшаны въ этомъ проектѣ съ честолюбивыми стремленіями боярства, только что разставшагося съ мѣстничествомъ, но не забывшаго еще думъ о родовой чести. Иначе трудно объяснить пожизненность предположенныхъ назначеній. Между тѣмъ эта черта пожизненности назначеній такъ же, какъ постановка во главѣ области лица, а не установленія, составляла слабую сторону проекта. Послѣдній, не смотря на одобреніе, высказанное царемъ, встрѣтилъ рѣшительное сопротивленіе со стороны патріарха. «И на сіе дѣло государь изволилъ

---

[1]) Сравн. Романовичъ-Словатинскій, Историческій очеркъ губернскаго управленія, 1859; Андреевскій, О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ; Градовскій, Высшая администрація Россіи XVIII в.; Мрочекъ-Дроздовскій, Областное Управленіе Россіи XVIII вѣка; Милюковъ, Государственное Хозяйство Россіи; Лохвицкій, Губернія.

[2]) Отстаиваніемъ системы централизаціи управленія Курбатовъ вызвалъ извѣстныя возраженія Петра Великаго: «А что напоминаешь, что въ разныхъ рукахъ не будетъ лучше, о томъ уже мы довольно разсуждали, и нынѣшняго порядка не нашли хуже, гдѣ каждому близь двадцати отписей надлежитъ взять, то хотя по полушкѣ, и того пять копѣекъ (издержать); къ тому жъ человѣку трудно заочи все разумѣть и править». Голиковъ, Дѣянія Петра Великаго, ч. III, изд. 1788, стр. 81.

и тому всему, гдѣ кому быть, тетрадь за помѣтою думнаго дьяка къ св. патріарху прислана, чтобъ онъ на то дѣло далъ благословленіе и въ исполненіи его помогалъ. Іоакимъ патріархъ еще и многую трудность имѣлъ отъ желающихъ этого палатскихъ подустителей, но никакъ не допустилъ и возбранилъ всеконечно это дѣлать для того, чтобъ учиненные вѣчные намѣстники великородные люди, по прошествіи нѣсколькихъ лѣтъ, обогатясь и пренебрегши московскихъ царей самодержавствомъ, не отступили и единовластія не разорили» [1]).

Такимъ образомъ идея раздѣленія государства на части и постановка во главѣ каждой такой территоріальной части должностнаго лица, облеченнаго полномочіями въ силу довѣрія къ нему царя, была знакома XVII вѣку. Лишь политическія опасенія за цѣлость государства воспрепятствовали осуществленію этой идеи въ жизни. Петръ Великій былъ слишкомъ увѣренъ въ себѣ, въ своихъ силахъ, своемъ значеніи, чтобы опасаться соперниковъ. Устранившій даже сына, дабы реформа не встрѣтила въ немъ оппозицію послѣ смерти реформатора, Петръ Великій не могъ признавать тѣхъ политическихъ опасеній, которыя въ XVII столѣтіи заслоняли собою вопросъ административнаго устройства: политическое единство государства въ XVIII вѣкѣ признавалось сложившимся, обезпеченнымъ.

Къ тому же нужно замѣтить, что Петровскія губерніи не чужды связи со старыми дѣленіями территоріи Московскаго государства. На эту связь указалъ еще Неволинъ [2]), который, говоря о первомъ учрежденіи губерній въ количествѣ 8 (Московской, Ингерманландской, Кіевской, Смоленской, Архангелогородской, Казанской, Азовской, Сибирской) и припискѣ къ каждой губерніи опредѣленнаго числа городовъ, замѣчалъ: «основаніемъ для распредѣленія ихъ служило сколько разстояніе ихъ отъ главныхъ городовъ, сдѣланныхъ губернскими, столько и существовавшая уже правительственная связь между ними. Въ послѣднемъ отношеніи можно принять какъ правило, что города, которые находились въ завѣдываніи одного приказа, и при распредѣленіи ихъ по губерніямъ были приписаны къ одной губерніи». Мысль Не-

---

[1]). Соловьевъ, XIII, стр. 300—302.

[2]) Неволинъ, VI, стр. 240.

волина, до извѣстной степени поддержанная Лешковымъ [1]) и Дмитріевымъ [2]) и въ полной мѣрѣ Мрочекъ-Дроздовскимъ [3]), стоитъ въ нѣкоторомъ противорѣчіи съ утвержденіями Андреевскаго [4]) и Лохвицкаго [5]) о случайномъ механическомъ характерѣ Петровскаго административнаго дѣленія.

Полагая, что первоначальная роспись губерній «санкціонировала» лишь существующій составъ военно-финансовыхъ округовъ, Милюковъ видитъ причину связи губерній съ прошлымъ областнаго управленія русскаго государства въ безпомощности правительства XVIII вѣка создать новую систему своими силами. Реформѣ недоставало одного существеннаго, необходимаго элемента, именно—мысли; «лишенная мысли, она разрушала старое только по необходимости и безпомощно цѣплялась за остатки разрушаемой старины, не рѣшаясь ни на шагъ ступить далѣе, чѣмъ требовала неотложная нужда текущей минуты» [6]).

Взаимное противорѣчіе этихъ двухъ направленій, однако, едва ли такъ значительно, какъ то представляется Милюкову. И признавая матеріалъ государственнаго строенія старымъ въ рукахъ дѣятелей Петровской эпохи, можно тѣмъ не менѣе допускать, что изъ этого стараго матеріала выводились новыя архитектурныя линіи.

Административныя преобразованія XVIII вѣка были до нѣкоторой степени подготовлены финансовыми и военными округами Московскаго государства; послѣдніе не представляли собою строго выработанной системы, границы финансовыхъ и военныхъ округовъ не всегда совпадали; въ томъ случаѣ, однако, когда такое совпаденіе имѣло мѣсто, получалась бо́льшая территоріальная непрерывность административныхъ подраздѣленій государства [7]).

---

[1]) Лешковъ, Раздѣленіе Россіи на губерніи, Русск. Вѣстн., 1859 г., ноябрь, кн. II, стр. 341.

[2]) Дмитріевъ, Исторія судебныхъ инстанцій, стр. 441.

[3]) Мрочекъ-Дроздовскій, Областное Управленіе Россіи, стр. 21.

[4]) Андреевскій, Русское государственное право, стр. 358.

[5]) Лохвицкій, Губернія, стр. 35—48.

[6]) Милюковъ, Государственное Хозяйство Россіи, стр. 396.

[7]) Милюковъ, Государственное Хозяйство Россіи, стр. 294, 295. «Въ такомъ положеніи»,—замѣчаетъ Милюковъ, «находилось прежде всего вѣдомство Казанскаго Дворца и выдѣлившіеся изъ него города Сибирскаго приказа. Оба учрежденія съ финансовымъ значеніемъ соединяли и военное: оба имѣли непосредственную власть надъ своими служилыми людьми, такъ что вѣдомство

Въ такихъ территоріальныхъ частяхъ Московскаго государства «стоило только перенести Московскій приказъ въ мѣстный центръ, чтобы создать губернію» [1]). Сибирскій край представляетъ яркое подтвержденіе вышеупомянутаго положенія, высказаннаго Неволинымъ: вѣдомство сибирскаго губернатора опредѣлялось первоначально тѣми признаками, которые отмѣчали собою кругъ дѣлъ, подлежавшихъ до организаціи губерній вѣденію Сибирскаго приказа [2]).

Нѣтъ сомнѣнія, что финансовыя соображенія имѣли господствующее значеніе въ эпоху столь тяжелой борьбы Россіи съ врагами на своихъ западныхъ и южныхъ границахъ.

Въ такую эпоху величайшаго напряженія силъ государства областной строй эпохи Петра Великаго получаетъ искусственный и односторонній военно-финансовый характеръ; пріемы, примѣненные Петромъ по иностраннымъ образцамъ къ образованію регулярныхъ войскъ изъ матеріала, дававшаго прежде стрѣльцовъ, получили приложеніе и въ области управленія; и здѣсь власть далекаго отъ мѣстности приказа, въ Москвѣ, казалась слишкомъ слабою; и здѣсь думали усиленіемъ дисциплины между правителями и объединеніемъ ихъ подъ властью губернатора достигнуть улучшенія самой административной системы.

Успѣхи, увѣнчавшіе на поляхъ Полтавы усилія Петра Великаго создать армію по западно-европейскому образцу, могли только укрѣпить увѣренность въ плодахъ, которые приноситъ организація, основанная на строгой дисциплинѣ и іерархической делегаціи власти [3]).

Разряда—военнаго министерства XVII вѣка—на эту часть служилыхъ людей не распространялось. Въ Разрядъ только доставлялись вѣдомости изъ Казанскаго Дворца и Сибирскаго приказа о числѣ служилыхъ людей и персоналѣ воеводъ—для составленія годовой смѣты».

[1]) Милюковъ, op. cit., стр. 338.

[2]) Доклады и Приговоры, состоявшіеся въ Прав. Сен. цар. Петра Велик., т. II, кн. 2, стр. 346: «Указъ къ Чепелеву посланъ 14 Ноября 1712 года съ подъячимъ Иваномъ Васильевымъ, который сказалъ, что сей указъ ему ландрихтеру онъ Иванъ подалъ, и онъ ландрихтеръ прочитавши отдалъ ему по прежнему и сказалъ, Сибирскій де Приказъ вѣдалъ, что нынѣ Сибирской губерніи губернаторъ, князь Матвѣй Петровичъ Гагаринъ».

[3]) Лешковъ, Раздѣленіе Россіи на губерніи, Русск. Вѣстн. 1859 г., ноябрь, стр. 344: «Это была іерархія, если можно такъ выразиться, чисто военная, личная, бюрократическая, дѣйствовавшая по началу военной дисциплины, безъ отвѣт-

«Въ губерніяхъ генералъ-губернаторамъ и губернаторамъ въ городы коммендантовъ выбирать, по своему разсмотрѣнію, годныхъ и умныхъ людей»,—читаемъ въ указѣ 15-го февраля 1712 года. «А кто имены въ которой губерніи и въ которой городъ выбраны будутъ: о томъ въ канцелярію Правительствующаго Сената присылать вѣденія. А буде на тѣхъ коммендантовъ явится отъ кого челобитье, или въ дѣлахъ какое неисправленіе: и о тѣхъ коммендантахъ имъ генераламъ-губернаторамъ и губернаторамъ чинить криксъ-рехтъ съ вицъ-губернаторы, и съ оберъ-комменданты и ландрихтеры обще; а безъ нихъ однимъ имъ генераламъ-губернаторамъ и губернаторамъ криксъ-рехта не чинить»[1]).

Военный судъ отвѣчалъ воинскому положенію всего внутренняго управленія государства, системѣ назначеній, іерархической подчиненности. Военный характеръ этихъ мѣропріятій усиливался слабостью организованнаго контроля надъ управленіемъ самихъ губернаторовъ. Сибирскій приказъ, существовавшій въ Москвѣ, исчезаетъ, но не безслѣдно; нѣкоторые элементы Сибирскаго приказа переносятся въ Тобольскъ въ канцелярію губернатора. Делегація власти послѣднему совершается въ такой мѣрѣ, что ни въ центрѣ государства, ни въ области не организуется установленія, способнаго составить противовѣсъ единоличной власти губернатора, опредѣлить хотя бы нѣкоторые предѣлы его дѣятельности, предѣлы, могущіе служить и точками опоры для власти, сознающей все бремя лежащей на ней отвѣтственности.

Общественныя силы вообще не внушали Петру Великому довѣрія въ той мѣрѣ, которая была необходима для организаціи надзора за областнымъ управленіемъ. Тѣмъ менѣе довѣрія внушали царю общественныя наслоенія Сибирскаго края.

Особенно яркій примѣръ недовѣрія находимъ мы при учре-

ственности передъ судомъ. Кто изъ народа имѣлъ нужду бить челомъ, долженъ былъ начинать съ вице-комменданта, переходить къ комменданту, или оберъ-комменданту, затѣмъ идти къ ландрихтеру, отъ него къ вице-губернатору, въ провинцію, потомъ къ губернатору или генералъ-губернатору, въ губерніи, и наконецъ уже обращаться къ сенату и къ государю, по указамъ 1714, марта 21 и декабря 8... Такъ слоится русскій народъ и разлагается, при новомъ устройствѣ, на пласты, одинъ другого плотнѣе скрывавшіе общій источникъ правосудія и дѣлавшіе его почти недоступнымъ для членовъ низменнаго населенія селъ, городовъ, провинцій, губерній, гдѣ каждый командиръ былъ всемогущъ и командировъ было много». Сравн. П. С. З., т. V, №№ 2787, 2865.

[1]) П. С. З., т. IV, № 2484.

жденіи Бурмистерской Палаты и Земскихъ Избъ [1]), когда законодатель затруднился распространить свое «милосердіе» и на города Сибирскаго края [2]).

Эти послѣдніе, вѣроятно, не менѣе городовъ другихъ областей государства страдали отъ «волокиты» въ разныхъ приказахъ и «отъ приказныхъ и разныхъ чиновъ отъ людей нападковъ и убытковъ и разоренья». Тѣмъ не менѣе именной указъ, объявленный Бурмистерской палатѣ изъ Сибирскаго приказа, сообщалъ: «въ Сибирскихъ городѣхъ Бурмистрамъ не быть, а быть по прежнему у всякихъ сборовъ изъ Русскихъ и изъ Сибирскихъ городовъ таможеннымъ и кабацкимъ Головамъ и цѣловальникамъ добрымъ людемъ и надъ ними надзирать Сибирскихъ городовъ Воеводамъ со всякимъ крайнимъ радѣніемъ».

Допуская не только слабость воеводскаго надзора за головами, но и возможность совмѣстныхъ злоупотребленій воеводы и головы [3]), упомянутый указъ, тѣмъ не менѣе, слѣдующимъ образомъ обосновывалъ исключеніе Сибирскаго края изъ сферы примѣненія преобразованій: «Бурмистрамъ не быть, для того, что въ Сибирскихъ нѣкоторыхъ городѣхъ посадскихъ людей нѣтъ, а въ которыхъ есть, и тѣ людишки худые, скудные и ссыльные, и за тѣмъ въ Бурмистры выбрать нѣкого; а въ которыхъ городѣхъ торговые люди есть, и тѣмъ въ сборѣ денежной казны ясачной и ни въ какихъ сборѣхъ вѣрить нѣкому, для того, что они люди скудные и для того посылаются къ большимъ сборамъ въ Сибирскіе городы въ таможенные и кабацкіе Головы Московскихъ городовъ люди добрые, кому въ томъ вѣрить можно» [4]).

Дитятинъ справедливо замѣчаетъ по поводу приведеннаго указа, что «казалось бы, гдѣ положеніе посадскихъ, вообще торгово-промышленныхъ людей печальнѣе, тамъ мѣры къ улучшенію этого положенія тѣмъ нужнѣе, тѣмъ настоятельнѣе» [5]).

---

[1]) П. С. З., т. III, №№ 1674, 1675. Сравн. ibidem, №№ 1683, 1686, 1697, 1704; такъ же Дитятинъ, «Устр. и управ. городовъ Россіи», т. I, стр. 138—189.

[2]) См. указъ отъ 27-го октября 1699 года (П. С. З., т. III, № 1708).

[3]) П. С. З., т. III, № 1708: «а буде что тѣ Головы недозираніемъ Воеводъ своруютъ или заодно съ Воеводами учнутъ Государевою казною корыстоваться, и имъ за то быть въ такомъ наказаніи, какъ въ наказѣхъ и въ статьяхъ таможенныхъ имъ написано».

[4]) Ibidem, т. III, № 1708.

[5]) Дитятинъ, «Устройство и управленіе городовъ Россіи», т. I, 1875 г., стр. 172.

Но едва ли не впадаетъ упомянутый ученый въ нѣкоторую односторонность, когда утверждаетъ, что финансовая несостоятельность сибирскаго населенія составляла исключительное основаніе, по которому правительство установило для Сибирскаго края упомянутое выше privilegium odiosum [1]).

Финансовыя соображенія при организаціи управленія были, кажется, въ эту эпоху дѣйствительно господствующими; но не слѣдуетъ забывать, что указъ не только останавливался на томъ, что людишки въ Сибири «худые» и «скудные», но и упоминалъ еще о третьемъ признакѣ Сибирскаго посадскаго населенія—«ссыльные».

Даже наиболѣе просвѣщеннымъ элементамъ сибирскаго общества—духовенству, центральное правительство не хотѣло оказать довѣрія, почему и отклонило организацію соборовъ сибирскаго духовенства, которую предлагалъ извѣстный [2]) своей просвѣтительной дѣятельностью и подвижничествомъ въ Сибири митрополитъ Филофей Лещинскій [3]).

Противъ почина митрополита сдѣланы были возраженія думнымъ дьякомъ Андреемъ Андреевичемъ Виніусомъ, перешедшія

---

[1]) Дитятинъ, op. cit. стр. 172: «Государство требуетъ, чтобы выборные отъ общинъ, поставляемые къ его службамъ, были выбираемы изъ людей добрыхъ, «пожиточныхъ», «животовъ» которыхъ стало бы на удовлетвореніе его, если бы выборный проворовался. Нѣтъ такихъ пожиточныхъ: на посадѣ все «худые», «скудные» людишки, которымъ «ни въ какихъ сборахъ вѣрить нельзя»—не нужны и Земскія Избы съ ихъ бурмистрами; государство ничего не выиграло бы, замѣнивъ ими воеводъ съ ихъ Приказными Избами: отъ этихъ худыхъ и скудныхъ людишекъ, попади они въ бурмистры, недоборы государственные еще увеличились бы». И Милюковъ («Государственное Хозяйство Россіи», стр. 112—124) видитъ въ учрежденіи Бурмистерской палаты фискальное мѣропріятіе.

[2]) Краткое описаніе о народѣ остяцкомъ, Григорія Новицкаго, 1715 г., изд. Л. Н. Майковъ, Спб. 1884, стр. 61, 67; Сулоцкій, Святитель Филофей, митрополитъ Сибирскій и Тобольскій, изд. 2-е, Омскъ, 1882; Знаменскій, Церковн. Истор., стр. 280, 281.

[3]) «Чтобъ Великій Государь указалъ по правиламъ Св. отецъ единою въ лѣто въ Тобольску быть собору», просилъ митрополитъ, «Декемврія 6 дня на память Св. Отца Николая чудотворца и съѣзжаться къ тому числу всѣмъ духовнымъ людямъ для исправленія церковнаго, а во второе лѣто въ Енисейску на память равноапостольнаго великаго князя Владиміра; и когда въ Енисейскъ лучится Ему архіерею или посланнымъ коей особы ѣхать, для того пути давать бы струги со всякими припасы и съ работными людьми». Чтен. О. И. и Д. Р., 1863 г., кн. IV, разд. 5.

и въ Царскую грамоту: «по вся годы соборамъ за дальностію и скудостію поповъ въ Тобольску быть не для чего и трудно, а паче-жъ изъ дальнихъ городовъ и слободъ».

Вмѣсто общенія духовенства на соборахъ для совмѣстнаго обсужденія трудныхъ вопросовъ, связанныхъ съ развитіемъ христіанскаго вѣроученія и церковнаго благоустройства въ еще дикой странѣ, гдѣ нестроеніе было такъ велико, что «нелѣть и писанію предати», митрополиту было предложено въ случаѣ нужды «отписываться къ Москвѣ къ Вел. Государю, а чтобъ Православная Вѣра безъ всякаго препятія и споны управлялась благочинно, а выбирать Ему по городамъ и слободамъ надзирателей и старостъ добрыхъ и искусныхъ людей, которые бъ были житія безпорочнаго и святаго писанія божественнаго свѣдущихъ и имя на себѣ носили трезвое и безъ всякаго порока» [1]).

Разъ общественныя силы не облегчали правительству труднаго дѣла надзора за управленіемъ, эта задача должна была лечь всею своею тяжестью на установленія.

Между тѣмъ въ центрѣ государства установленія на смѣну исчезнувшаго Сибирскаго приказа развивались весьма туго. Окончательный переносъ правительственнаго центра изъ Москвы въ Петербургъ означалъ не приближеніе, а удаленіе центральнаго правительства отъ сибирскихъ окраинъ.

Какъ бы сильно ни были развиты въ то время механическія воззрѣнія на государственное строительство, какъ бы мало вниманія ни удѣляла эпоха просвѣщеннаго абсолютизма взаимодѣйствію государственной власти и общественныхъ силъ — отождествленіе спеціальныхъ пріемовъ организаціи и управленія войска съ задачами государственнаго управленія и способовъ ихъ разрѣшенія можетъ вызывать основательныя сомнѣнія. А между тѣмъ этотъ военный строй первоначальныхъ губерній Петра Великаго оставилъ по себѣ гораздо болѣе глубокіе слѣды въ постановкѣ русскаго мѣстнаго управленія, нежели это обыкновенно полагаютъ.

Отъ преобразованій, связанныхъ съ делегаціей обширныхъ полномочій должности губернатора, ожидали усиленія энергіи административной работы, проявляемой воеводскимъ управленіемъ въ слишкомъ скромныхъ размѣрахъ. Воеводы оказывались плохими проводниками велѣній центральнаго правительства на мѣстахъ,

---

[1]) Чтен. О. И. и Д. Р. 1863 г., кн. IV, разр. 5.

мало чувствительными къ тѣмъ запросамъ, съ которыми обращалась къ нимъ жизнь.

Въ 1700 году, напримѣръ, горитъ Верхотурье «и отъ того пожару верхотурской острогъ и башни и соборная и приходскія церкви Спасская да Воскресенская и приказная и таможенныя избы и кружечной дворъ и табашная свѣтлица и воеводскій дворъ... и людцкіе и поваренные избы и погребы и конюшни и таможеннаго головы дворъ и тюремные остроги и въ нихъ избы погорѣло все безъ остатку». Погорѣло до 170 дворовъ; отстояли лишь «великаго государя хлѣбные запасы въ житницахъ за городомъ».

Въ виду такого несчастья Сибирскій приказъ предписываетъ Верхотурскому и Тобольскому воеводамъ выстроить исподволь изъ кирпича или камня главнѣйшія городскія зданія, причемъ говоритъ воеводамъ: «и для своего нехотѣнія неприличными отговорками, какъ прежде сего бывали, того добраго и прочнаго дѣла не останавливать, будто песокъ худъ и камень въ тески не годится и кирпичъ сырой зимою отъ морозовъ разсыпаетца и каменщики дѣлать не умѣютъ и протчими такими прилоги».

Систематическое сопротивленіе воеводъ распоряженіямъ, исходящимъ отъ центральнаго правительства, порождало недовѣріе послѣдняго къ своимъ областнымъ органамъ, доходившее до того, что даже испытаніе строительнаго матеріала производилось въ Москвѣ; туда были вытребованы, напр., образцы верхотурскаго камня, подвергнуты испытанію въ Сибирскомъ приказѣ (въ присутствіи думнаго дьяка Андрея Андреевича Виніуса съ товарищами) и признаны «въ теску» годными [1]).

Вынужденный признать возможность каменныхъ построекъ въ Верхотурьѣ, мѣстный воевода сталъ приводить новыя основанія своему отказу выполнить предписанія центральнаго правительства, докладывая царю, что «на всякіе каменнаго строенія расходы Верхотурскаго уѣзду съ крестьянъ деньги сбирать или съ нихъ работныхъ людей имать, никоими мѣрами невозможно, потому что имъ крестьянамъ стало быть нынѣ великое разzореніе и несносная тягость для того, что по твоему великаго государя указу заведены въ Верхотурскомъ уѣздѣ желѣзные заводы, а велѣно тѣ заводы построить Верхотурскаго уѣзду слободскими жъ крестьяны».

---

[1]) Памят. Спб. Ист. XVIII в., т. I, № 12.

Трудно взять на себя утвержденіе, что воевода жаловался совершенно неосновательно, но прежнія отговорки подрывали къ нему довѣріе. Едва ли можно сомнѣваться въ гнѣвѣ Петра Великаго, когда ему приходилось встрѣчаться въ отпискахъ воеводъ съ постояннымъ сопротивленіемъ, плохо прикрытымъ угрозами, что «все остановится и дѣлать будетъ некѣмъ». И самъ воевода опасался, вѣроятно, не встрѣтить въ царѣ достаточнаго довѣрія къ основательности своихъ жалобъ, такъ какъ далѣе замѣчалъ: «и я холопъ твой нынѣ сталъ быти старъ и дряхлъ и безпамятенъ, и ноги отнялися и глазами мало вижю и за дряхлостью своею твоего государева каменного строенія строить и бродить за тѣмъ не смогу» [1]).

Если такія трудности приходилось преодолѣвать для того, чтобы убѣдить Верхотурскаго воеводу подчиниться требованіямъ центральнаго правительства, то еще больше трудности влекли за собою сношенія съ дальними воеводами Якутска, Нерчинска, Селенгинска.

Въ 1710 году учреждена была Сибирская губернія, одна изъ восьми первоначальныхъ губерній Петра Великаго [2]).

Составъ этой губерніи опредѣлился изъ 30 городовъ, причемъ законодатель не только не призналъ территорію Сибирскаго края чрезмѣрною для одного административнаго подраздѣленія Имперіи, но и включилъ въ составъ названной губерніи поморскіе города—Кунгуръ, Пермь Великую, Чердынь, Солькамскую, Кайгородокъ, Яренскъ и сверхъ того еще Вятку съ 4 пригородками.

«Вниманіе законодателя», — говоритъ Мрочекъ-Дроздовскій, — «было обращено только на Европейскую Россію, Сибирская же губернія, самая обширная, оставлена была безъ измѣненій до 1719 г.» [3]). Но и въ упомянутомъ году лишь двѣ провинціи, Вятская и Соликамская, были опредѣлены въ составѣ Сибирской губерніи законодательнымъ порядкомъ [4]). Остальныя провинціи этой губерніи,

---

[1]) Памятн. Сиб. Ист. XVIII в., т. I., № 24.

[2]) Н. М. Коркуновъ, Время перваго учрежденія губерній (Ж. М. Н. П., часть CCLXXXV, 1893 г.). Сравн. П. С. З., №№ 2313, 2763; особенно же № 5659, гдѣ про тобольскихъ бояръ и воеводъ Московской эпохи читаемъ, что они «прочихъ городовъ надъ воеводами такой полной мочи не имѣли, какъ съ 1710 года опредѣлены губернаторы и имѣютъ всю команду въ воеводахъ»...

[3]) Мрочекъ-Дроздовскій, op. cit., стр. 22.

[4]) П. С. З., т. V, № 3380.

обнимавшія ея азіатскую часть, сибирскіе города въ тѣсномъ смыслѣ слова [1]), не получили сколько-нибудь точнаго опредѣленія въ законѣ.

Распредѣленіе этихъ городовъ, въ числѣ 19, на провинціи поручено было сибирскому губернатору князю Черкасскому; послѣдній образовалъ изъ сибирскихъ городовъ три провинціи: Тобольскую, Енисейскую и Иркутскую. Такимъ образомъ вся Сибирская губернія распадалась на пять провинцій [2]).

Личное начало въ управленіи, живучее уже въ московскую эпоху, усилившееся вслѣдствіе желанія Петра Великаго опереться въ управленіи на довѣренныхъ лицъ, получило въ губернаторской должности почву для своего развитія, вслѣдствіе неуспѣха попытки учредить ландратскія коллегіи съ губернаторами «яко президентами».

И въ Сибирской губерніи задача ландратовъ, вѣроятно, была бы та же, какъ и въ другихъ губерніяхъ, и здѣсь губернаторъ имѣлъ бы въ коллегіи лишь два голоса, подчиняясь рѣшеніямъ ея большинства; функціи самихъ ландратовъ были не только правительственнаго характера въ центрѣ губерніи; въ случаяхъ особой важности ландраты отправлялись на мѣста для наблюденія надъ подвѣдомственными имъ комиссарами. Скудость свѣдѣній о дѣятельности ландратовъ въ Сибири даетъ даже поводъ сомнѣваться касательно существованія этой должности въ упомянутомъ краѣ.

Въ доказательство дѣйствительнаго существованія ландратовъ въ Сибири Словцовъ ссылается на Инструкцію 2 января 1719 года, данную двумъ геодезистамъ, которымъ сибирскіе ландраты обязывались помогать въ пути до Охотска [3]).

---

[1]) Едва ли точно обобщаемые Милюковымъ (Государственное Хозяйство Россіи, стр. 263, 265, 352) терминомъ «Азіатской Сибири»; точнѣе ibidem, стр. 631, прим. I: «азіатская часть Сибирской губ.».

[2]) А не на три провинціи (Вятскую, Соликамскую и Тобольскую), какъ сказано у А. Д. Градовскаго (Начала, III, стр. 90). Досточтимый ученый былъ, вѣроятно, введенъ въ заблужденіе тѣмъ, что въ 1719 г. Сибирская губернія не была тожественна географическому понятію «Сибирскіе города». Срав. П. С. З., т. V, №№ 3378, 3380; Словцовъ, Историч. Обозрѣніе Сибири, стр. 193, 194.

[3]) Словцовъ, Историч. Обозр. Сибири, кн. I, стр. 217. Сравн. списокъ ландратовъ, опредѣленныхъ въ Сибирскую губернію—Мрочекъ-Дроздовскій, Областное Управленіе Россіи XVIII вѣка, стр. 61, 62, примѣч. № 92.

Какъ бы ни были малы, однако, слѣды дѣятельности ландратовъ въ Сибири, эта должность едва ли не заслуживаетъ болѣе глубокаго анализа, нежели какой сдѣланъ Словцовымъ. Упомянутый авторъ, кажется, дѣйствительно «слишкомъ поспѣшно названный Карамзинымъ сибирской исторіи»[1]), выставляетъ этому учрежденію, преслѣдовавшему задачи ограниченія произвола единоличной власти, достиженія большей зрѣлости и лучшей освѣдомленности административныхъ рѣшеній, укоръ въ подражаніи «Балтійскому ландратству»[2]).

Послѣ неуспѣха ландратовъ должность губернатора осталась безъ всякихъ сдержекъ; она не могла уже отвѣчать ожиданіямъ организаціи управленія на мѣстахъ черезъ посредство установленій. Личное начало, возобладавшее въ строѣ губернскаго управленія, помимо другихъ весьма крупныхъ недостатковъ, не отвѣчало даже ожиданіямъ усиленія энергіи: самыя простыя и первоначальныя мѣропріятія оставались по цѣлымъ годамъ въ области благихъ пожеланій[3]).

Отсюда возникло въ скоромъ времени сознаніе неудовлетворительности Петровской реформы по отношенію къ сибирскому управленію.

Одними измѣненіями въ росписаніи городовъ, перемѣщеніемъ ихъ изъ вѣдомства одного города въ округъ другого едва ли возможно было внести существенныя улучшенія въ самую систему мѣстнаго управленія[4]).

---

[1]) А. Н. Пыпинъ, разборъ сочиненія Буцинскаго «Заселеніе Сибири», Спб., 1893.

[2]) Словцовъ, стр. 217.

[3]) П. С. З., т. VII., № 4606.

[4]) Сибирскій губернаторъ кн. Долгорукій приписалъ, напримѣръ, къ Тобольской провинціи города Томскъ, Кузнецкъ и Нарымъ съ отчисленіемъ этихъ городовъ отъ провинціи Енисейской, на основаніи челобитія томскихъ служилыхъ людей, заявлявшихъ, что «изъ Тобольска со всякими указами и дѣлами посланные до Енисейска ѣздятъ чрезъ Томскъ, по которымъ указамъ изъ Енисейска посылаются указы жъ въ Томскъ возвратно; также и денежная казна изъ Томска и изъ Кузнецка и изъ Нарыма посылаются въ Енисейскъ; а изъ той провинціи въ Тобольскъ съ тѣми же Томскими и Кузнецкими и Нарымскими посланными, и въ которое время быть можно въ Енисейску, тѣмъ временемъ могутъ быть посылаемые близъ Тобольска; въ чемъ есть не малое продолженіе и въ дачѣ прогоновъ излишняя трата». Это распоряженіе кн. Долгорукова было утверждено «высокимъ Сенатомъ».—П. С. З., т. VII, № 4916. Срав. отчисленіе отъ Сибирской губерніи провинцій Вятской и Соликамской,

Если преобразованное управленіе оказывалось неудовлетворительнымъ, естественно можно было ожидать поворота къ старымъ формамъ, хотя и отвергнутымъ, но не замѣненнымъ чѣмъ-нибудь лучшимъ.

Усиленіе власти главнаго областнаго начальника — губернатора—едва ли удовлетворило надеждамъ, возложеннымъ на это преобразованіе: первый же сибирскій губернаторъ, князь Гагаринъ, окончилъ жизнь на висѣлицѣ.

Къ тому же развитіе власти губернатора такъ, какъ оно имѣло мѣсто въ началѣ XVIII ст., повлекло за собою упадокъ крѣпкаго областнаго органа, созданнаго Москвою для управленія сибирскими окраинами. Мы разумѣемъ Сибирскій приказъ [1]). Неудовлетворенность реформой въ условіяхъ Сибирскаго края должна была поэтому повлечь за собою протестъ противъ чрезмѣрныхъ полномочій сибирскаго губернатора, попытку возстановить Сибирскій приказъ.

«Нынѣ не въ такомъ состояніи и смотрѣніи состоитъ, какъ прежде сего бывало», свидѣтельствовалъ Сенатъ въ 1730 году про управленіе Сибирскаго края.

«Съ начала какъ Сибирь подъ Россійское владѣніе получена, въ Москвѣ учрежденъ былъ особой Сибирской Приказъ, въ которомъ знатныя особы судьями и съ ними товарищи и Дьяки бывали, и во всѣ Сибирскіе города (которыхъ тогда было 19, а нынѣ еще прибавилось) отпускались Воеводы и наказы имъ даваны изъ Москвы, изъ того Приказа, и всякой Воевода о тамошнихъ дѣлахъ писалъ прямо въ тотъ Приказъ, и тако не токмо о настоящихъ доходахъ, но и о прибавочныхъ, которые тамъ всегда отъ времяни до времяни новыми завладѣніями тамошнихъ народовъ прибавлялись, въ Москвѣ было вѣдомо, и имѣя полную мочь Сибирской Приказъ по такимъ вѣдомостямъ указами опредѣляли, а неисправныхъ Воеводъ перемѣняли и штрафовали».

И до реформы были въ Тобольскѣ бояре и воеводы; существенное различіе, однако, по мнѣнію Сената, заключалось въ томъ,

---

приписанныхъ къ губерніи Казанской, по рѣшенію Верховнаго Тайнаго Совѣта.—П. С. З., т. VII, № 5065.

[1]) Ср. И. Я. Фойницкій, Управленіе ссылки, Сбор. Госуд. Знан., т. VIII, стр. 164: Московскій періодъ нашей исторіи «создалъ сильный центральный органъ общаго сибирскаго управленія, который безслѣдно погибъ въ вихрѣ позднѣйшихъ преобразованій. Такимъ органомъ былъ Сибирскій приказъ».

что они «прочихъ городовъ надъ Воеводами такой полной мочи не имѣли какъ съ 1710 года опредѣлены Губернаторы и имѣютъ всю команду въ Воеводахъ перемѣнять и опредѣлять, куда хотятъ и не можетъ Воевода мимо Губернатора ни о чемъ писать не токмо въ Сенатъ, но и въ Камеръ-Коллегію».

Неудобства такой постановки управленія увеличивались еще отдаленностью самаго края. «А особливо въ такомъ дальномъ краю», замѣчалъ Сенатъ, «ни о чемъ не видно, какъ Воеводы поступаютъ, доходы денежные и ясачные сбираютъ и которые изъ нихъ исправны и не исправны, о томъ неизвѣстно» [1]).

Выходомъ изъ такого положенія представлялось возстановленіе Сибирскаго приказа «подъ вѣденіемъ Сенатскимъ», въ составѣ 2 или 3 судей и подъ «дирекціей» одного изъ сенаторовъ, притомъ не въ Петербургѣ, а въ старой столицѣ, въ надеждѣ, что «можетъ въ Москвѣ въ Сибирскомъ Приказѣ всякое о всей Сибири скорое извѣстіе и лучшее смотреніе быть». Докладъ Сената по этому вопросу былъ утвержденъ съ существенной поправкой: «дирекція» надъ возстановленнымъ Сибирскимъ приказомъ была поручена не «одному изъ сенаторовъ», какъ значилось въ докладѣ, а «генералу Ягужинскому» [2]). Этимъ устранялась существенная часть доклада Сената: возстановленіе Сибирскаго приказа преслѣдовало цѣль организаціи особаго областнаго управленія для Сибирскаго края, чуткаго къ своеобразнымъ условіямъ его населенія. Сенаторъ во главѣ этого приказа являлся бы естественнымъ ходатаемъ за нужды края передъ лицомъ высшаго правительства, передъ верховной властью, ходатаемъ освѣдомленнымъ объ этихъ нуждахъ, сосредоточившимъ вниманіе именно на опредѣленномъ краѣ.

Передача «дирекціи» генералъ-прокурору, вѣроятно не безъ желанія послѣдняго, нарушала эти ожиданія Сената. Подчиненный генералъ-прокурору, Сибирскій приказъ едва ли могъ имѣть иное значеніе кромѣ центральной канцеляріи. Съ высшимъ правитель-

---

[1]) П. С. З., т. VIII, № 5659.

[2]) Бывшій генералъ-прокуроромъ при Петрѣ Великомъ (Соловьевъ, Ист. Россіи, XVIII, стр. 137) Ягужинскій былъ вновь опредѣленъ къ исправленію этой должности 2 октября 1730 (П. С. З., т. VIII, № 5625), вѣроятно не безъ связи съ ходомъ событій, касающихся извѣстныхъ «пунктовъ», предложенныхъ императрицѣ Аннѣ при ея воцареніи. См. объ отношеніи Ягужинскаго къ этимъ событіямъ—Соловьевъ, Ист. Россіи, XIX, стр. 248—254.

ствомъ, съ верховной властью этотъ приказъ не могъ входить въ соприкосновеніе иначе, какъ черезъ посредство генералъ-прокурора, и безъ того обремененнаго многочисленными дѣлами различныхъ отраслей управленія Имперіи; такъ, на частномъ примѣрѣ Сибирскаго приказа можно наблюсти постепенный процессъ развитія бюрократической централизаціи XVIII вѣка, все болѣе и болѣе заслоняющей собою жизнь области; послѣдняя становится мало замѣтною, съ трудомъ различаемою, съ еще большимъ трудомъ дѣйствительно познаваемою изъ центра государства. Поставленный между всесильнымъ генералъ-прокуроромъ и властнымъ, уже въ силу удаленія своего отъ высшаго правительства, сибирскимъ губернаторомъ, упомянутый приказъ едва ли могъ оправдать надежды, на него возложенныя при его возстановленіи.

Отписки, присылаемыя изъ Сибирской губерніи, сосредоточивались въ Сибирскомъ приказѣ; послѣ ревизіи послѣдняго «надлежащія къ окладной книгѣ вѣдомости и рапорты» получали направленіе въ Камеръ-Коллегію, состоявшую въ непосредственныхъ отношеніяхъ съ приказомъ, а не съ Сибирской губерніей, подлежавшей «смотрѣнію» и «взысканію» Сибирскаго приказа [1]).

Несмотря на содѣйствіе выборныхъ отъ купечества при освидѣтельствованіи «Ясачныхъ и сборныхъ десятинныхъ товаровъ» [2]), контроль Сибирскаго приказа оказывался недостаточнымъ, по удаленности его отъ надзираемыхъ органовъ управленія. До представленія окладныхъ книгъ и счетовъ (едва ли не составлявшихъ главнѣйшій предметъ дѣятельности администраціи) въ приказъ, предписано было свезть ихъ въ провинціальные города, а оттуда въ Тобольскъ, для освидѣтельствованія губернаторомъ съ товарищами [3]).

Финансовыми функціями компетенція Сибирскаго приказа не ограничивалась; на приказѣ лежала обязанность въ «тѣ Сибирскіе города, кромѣ Тобольска, Воеводъ опредѣлять и инструкціи имъ давать и всякаго исправленія на нихъ взыскивать и не исправныхъ штрафовать и перемѣнять . . . , а сколько человѣкъ Воеводъ потребно будетъ о томъ подавать въ Сенатъ доношеніе».

---

1) П. С. З., т. VIII, №№ 5789, 6165, т. IX, №№ 6326, 6617.
2) П. С. З., т. IX, № 6445.
3) П. С. З., т. IX, № 6394.

Кромѣ того, возрожденный Сибирскій приказъ, подобно аналогичному установленію московской эпохи, вѣдалъ судомъ пріѣзжихъ сибиряковъ [1]).

Обрывокъ изъ старой системы управленія Сибирскаго края, приказъ былъ вдвинутъ въ новый, нарождающійся административный строй Имперіи, безъ согласованія съ новыми условіями русскаго управленія.

Выше было уже указано, что подчиненіе Сибирскаго приказа генералъ-прокурору лишало это установленіе возможности выдѣлить интересы и нужды Сибирскаго края во всемъ ихъ своеобразіи изъ общей массы интересовъ другихъ краевъ и областей Имперіи. Съ другой стороны должность губернатора заслоняла отъ приказа составъ управленія Сибирскаго края; свѣдѣнія, доходящія до приказа, должны были носить на себѣ характеръ односторонній. Выдѣленіе изъ состава Сибирской губерніи Иркутской провинціи, порученной особому вице-губернатору, преслѣдовало, кажется, цѣль усиленія вліянія Сибирскаго приказа на административный составъ подвѣдомственнаго этому установленію края. Въ указѣ, объявленномъ Сенату изъ Кабинета, по случаю упомянутаго преобразованія, читаемъ: «чтобъ порядочнѣе дѣла происходили и рапорты и счеты безъ продолженія получаемы быть могли: то Иркутскому Вице-Губернатору въ особой командѣ Сибирскаго приказа быть; а отъ Команды Тобольскаго Губернатора отрѣшить и рапортовать имъ обоимъ и обо всемъ рѣшенія требовать отъ Сибирскаго приказа».

Сношенія Тобольскаго (Сибирскаго) губернатора съ Иркутскимъ вице-губернаторомъ должны были происходить съ цѣлью «другъ другу вспоможеніе чинить безъ отрицанія» во всемъ, что служитъ «къ пользѣ и интересу Ея Императорскаго Величества»—въ формѣ промеморій [2]). По своей неопредѣленности формула «вспоможенія» не давала яснаго понятія объ іерархическихъ взаимныхъ отношеніяхъ обоихъ, отнынѣ независимыхъ другъ отъ друга, администраторовъ Сибирскаго края.

Внѣшними распорядительными мѣрами едва ли возможно было обезпечить дѣйствительную извѣстность закона, дѣйствительное его исполненіе [3]). Чтобы достигнуть цѣли законности въ дѣйствіяхъ ор-

---

[1]) П. С. З., т. IX, № 6617, сравн. П. С. З., т. VIII, № 5659.

[2]) П. С. З., т. IX, № 6876.

[3]) П. С. З., т. IX, № 6407. «И сей Нашъ Всемилостивѣйшій указъ, какъ

гановъ управленія, необходима соотвѣтственная организація установленій. Преобразованіе системы мѣстнаго управленія требовало дѣйствительной организаціи губерніи, а не наполненія ея одними должностными лицами съ новыми наименованіями, но съ старымъ отсутствіемъ бдительнаго надзора, строгаго контроля, установленной въ законѣ и проведенной въ самую жизнь дѣйствительной, а не бумажной только, отвѣтственности.

Эти первоначальные и совершенно необходимые признаки надежной организаціи управленія имѣли бы особенное значеніе въ Сибири, при удаленности этого края отъ центральнаго правительства, отъ средоточія просвѣщенія, культуры.

Отсутствіе организаціи породило то положеніе сибирскаго управленія, на которое мы читаемъ горькія жалобы въ указѣ Императрицы Анны [1]): «Извѣстно Намъ учинилось, что во многихъ городахъ Сибирской Губерніи опредѣлены Воеводами изъ тамошнихъ обывателей, а именно: изъ купечества и казаковъ и прочихъ тому подобныхъ, которые браны въ рекруты и дослужились офицерскихъ ранговъ, въ томъ числѣ и неумѣющіе грамотѣ и иные, не служа, вѣрнѣе написаны изъ казаковъ въ Дворяне и Воеводы, такожъ и бывшіе у нѣкоторыхъ персонъ въ холопствѣ, да и такіе, которые бывали въ розыскахъ и наказаніяхъ, а потомъ чрезъ ихъ происки Воеводами жъ опредѣлены; и понеже оные люди къ такимъ дѣламъ произыскиваютъ, не для того, чтобъ имъ трудъ и радѣніе показать, но чтобъ только самимъ обогатиться и только въ правленіи дѣлъ добраго порядка пополненія Государственныхъ доходовъ ожидать отъ нихъ не возможно; того ради указали Мы, во оную Сибирскую Губернію выбрать Воеводами изъ знатнаго шляхетства добрыхъ и пожиточныхъ и совѣстныхъ людей и росписавъ, кому изъ нихъ въ которомъ городѣ быть, отправить туда, безъ всякаго замедленія» [2]).

Этотъ указъ вызвалъ представленіе Сенату герольдмейстеромъ кандидатовъ на должности воеводъ въ количествѣ 28 человѣкъ

въ Якутскѣ и Охотскѣ, такъ и во всѣхъ острогахъ и зимовьяхъ и волостяхъ, вкопавъ столбы и накрывъ малою кровлею, прибить и хранить, чтобъ всегда всѣмъ былъ извѣстенъ».

[1]) Этотъ указъ наводитъ Словцова (Историческое Обозрѣніе Сибири, кн. I, стр. 279) на вопросъ касательно должностныхъ лицъ Сибири того времени: «Не толпа ли это промышленниковъ была... подъ чиновною фирмою?»

[2]) П. С. З., т. X, № 7730.

на всю Сибирскую губернію. Вѣроятно, значеніе Сибирскаго приказа къ этому времени было уже въ упадкѣ, такъ какъ воеводы были опредѣлены не приказомъ, а Сенатомъ; приказу довѣрено было одно распредѣленіе воеводъ по городамъ [1]).

Характерно ходатайство Иркутскаго вице-губернатора Ланга по поводу упомянутаго распредѣленія о возможно лучшемъ замѣщеніи воеводскихъ должностей въ Якутскѣ и Нерчинскѣ, въ виду чрезвычайной обширности Иркутской провинціи и затрудненій, отсюда проистекающихъ, для надлежащаго надзора: «для лучшей пользы потребно быть, чтобъ въ Якутскѣ и въ Нерчинскѣ такіе воеводы опредѣлены были, которые бъ были доброй совѣсти и болѣе о Ея Императорскаго Величества интересѣ, нежели о своей собственной корысти ревновали, особливо, что въ сихъ двухъ уѣздахъ наилучшая мягкая рухлядь находится». Вѣроятно невысокъ былъ общій уровень нравственности среди воеводъ, если о добросовѣстномъ исполненіи обязанностей говорили не какъ объ общей потребности управленія, а какъ о спеціальной потребности отдѣльнаго города и его уѣзда.

Отсутствіе дѣйствительной организаціи въ строѣ губернскаго управленія XVIII-го вѣка открывало широкую дверь злоупотребленіямъ власти. Послѣднія едва ли уменьшились сравнительно съ XVII-мъ столѣтіемъ. Смертныя казни перваго Сибирскаго губернатора князя Гагарина [2]), и Иркутскаго вице-губернатора Жолобова вызваны были ихъ несомнѣнными злоупотребленіями. Въ

---

[1]) П. С. З., т. XI, № 8017.

[2]) «По слѣдствію оказалось»,—сообщаетъ Соловьевъ (XVI, стр. 219),—«что Гагаринъ утаилъ хлѣбъ, купленный на Вяткѣ для отпуска за море; велѣлъ брать казенныя деньги и товары на свои расходы, а приходныя и расходныя книги кинулъ; бралъ взятки за отдачу на откупъ винной и пивной продажи; писалъ угрожающее письмо къ купчинѣ Гусятникову, чтобъ прислалъ ему китайскіе подарки, что и было исполнено; взялъ у купчины Карамышева казенные товары и заплатилъ за нихъ казенными же деньгами, причемъ переводныхъ писемъ въ сибирскомъ приказѣ записывать не велѣлъ; взялъ у князя Якова Долгорукова въ китайскій торгъ товары безъ оцѣнки, и, не дождавшись купчины съ караваномъ, велѣлъ выдать деньги вдвое; удержалъ три алмазныхъ перстня и алмазъ въ гнѣздѣ, купленный на деньги, взятыя въ китайскій торгъ изъ комнаты царицы Екатерины Алексѣевны; взялъ себѣ товары изъ каравановъ купчины Худякова, и, принявъ у купчины книги этихъ каравановъ, сжегъ». Срав. подробности о дѣлѣ князя Гагарина — Соловьевъ, XVI, стр. 216 — 220, также Милюковъ, Государственное Хозяйство Россіи, стр. 467 — 474.

указѣ, объявляющемъ: «дабы вѣрные Наши подданные о томъ, что помянутому Жолобову за объявленныя его многія преступленіи достойная казнь учинена, вѣдали, и отъ таковыхъ же преступленій имѣли въ себѣ воздержаніе», послѣ перечисленія многочисленныхъ случаевъ взяточничества, лицепріятія, привлеченія къ суду завѣдомо невинныхъ, читаемъ: «забиралъ Тунгусскихъ Зайсановъ и Шуленгъ въ Нерчинскъ и данные имъ Нерчинской Канцеляріи Наши указы отбиралъ и взявъ съ нихъ взятки, давалъ имъ отъ себя указы»... и далѣе «приведенныхъ въ Иркутскую Канцелярію безъ поличнаго дву человѣкъ, не иелѣдовавъ, розыскивалъ онъ Жолобовъ безвинно, и жегъ огнемъ, и одинъ отъ того умеръ» [1]).

Какъ и въ предшествующее столѣтіе, взяточничество не ограничивалось высшими правителями Сибирскаго края, а передавалось отъ нихъ подчиненнымъ должностнымъ лицамъ. Подобно грамотамъ московской эпохи, и оффиціальные документы XVIII-го столѣтія признавались въ самыхъ возмутительныхъ преступленіяхъ органовъ государственнаго управленія.

«Извѣстно Намъ учинилось»,—читаемъ мы въ одномъ изъ указовъ царствованія императрицы Анны,—«что въ отдаленныхъ Нашихъ Сибирскихъ владѣніяхъ въ Якутскомъ вѣдомствѣ и на Камчаткѣ, какъ отъ Воеводъ, такъ и отъ посланныхъ для сбора съ ясашныхъ людей ясаку, коммиссаровъ и другихъ сборщиковъ чинится Нашимъ ясашнымъ подданнымъ, какъ въ платежѣ излишняго ясаку, такъ и отъ взятковъ многое разореніе, наипаче жъ приметками своими женъ и дѣтей отнимаютъ, и развозя перепродаютъ; того ради Мы, Императорское Величество, призирая ихъ ясачныхъ Княжцовъ и прочихъ всякаго народа и званія, домами и юртами живущихъ и кочующихъ, Всемилостивѣйше повелѣли сими Нашими печатными указами объявить имъ Княжцамъ и прочимъ ясачникамъ Нашу Высочайшую милость и призрѣніе, что отправлены и отправляются нарочные особливые знатные люди, сыщики, которымъ повелѣно въ вышепомянутыхъ разореніяхъ и обидахъ не токмо жестоко розыскивать, но пущихъ разорителей и смертію казнить, а взятые съ нихъ лишніе сборы и пограбленныя ихъ имѣнія,сколько отыскано будетъ, возвращать» [2]).

Несмотря на постоянныя повторенія злоупотребленій, указы-

[1]) П. С. З., т. IX, № 7009.
[2]) П. С. З., т. IX, № 6407.

вавшія на недостатки не только людей, но и системы, правительство все еще искало выхода изъ затрудненій сибирскаго управленія въ путяхъ личныхъ порученій, довѣрія достоинствамъ опредѣленнаго лица. Объ этомъ громко свидѣтельствуетъ одинъ изъ послѣднихъ указовъ упомянутаго царствованія [1]). «Понеже Правительствующій Сенатъ довольно извѣстны, что оныя мѣста весьма отдаленныя, къ тому жъ и въ управленіи дѣлъ отъ времени до времени разныя конфузіи и непорядки произошли, и отъ того въ сборѣ казны Ея Императорскаго Величества великій чинится ущербъ, сверхъ того отъ лакомства тамошнихъ городовыхъ Воеводъ и другихъ управителей обыватели несносно претерпѣваютъ разореніе, что по многимъ слѣдственнымъ дѣламъ явно показалось; и для того потребно туда отправить такого человѣка, который бы въ статскихъ дѣлахъ довольно искусенъ былъ, и о прибыли интересовъ Государственныхъ, которые могутъ быть пополнены безъ отягощенія Ея Императорскаго Величества подданныхъ стараніе имѣлъ, правосудіе любилъ, бѣдныхъ людей отъ обидъ, грабленій и другихъ насильственныхъ причинъ охранять могъ и однимъ словомъ честный, умный, трудолюбивый и богобоязный человѣкъ».

Едва ли можно было выразить въ болѣе категорической формѣ, что улучшенія въ сибирскомъ управленіи правительство ожидало отъ лица, а не отъ системы, организаціи. Но правительство, вѣроятно, никогда сознательно не искало плохихъ людей; если они слишкомъ часто оказывались такими въ условіяхъ сибирской дѣйствительности, то едва ли можетъ подлежать сомнѣнію, что эти условія, ближайшимъ образомъ, самая организація управленія пагубно вліяла на самихъ людей, содержа въ себѣ самой начала разложенія.

Обращеніе къ старому средству, ненадежность котораго для излѣченія старой болѣзни была уже испытана, не могло дать дѣйствительно прочныхъ, осязательныхъ результатовъ: «лакомства» воеводъ продолжались, что не могло не влечь за собою «разныя конфузіи».

Свидѣтельствомъ тому можетъ служить указъ императрицы Елизаветы, въ которомъ, не смотря на отдѣльныя попытки упорядочить управленіе [2]), читаемъ слѣдующее признаніе:

---

[1]) П. С. З., т. XI, № 8218.

[2]) Въ 1745 году командируется, напримѣръ, въ Сибирь полковникъ Вульфъ

«Съ какимъ Мы прискорбіемъ, по Нашей къ подданнымъ любви, должны видѣть, что установленные многіе законы для блаженства и благосостоянія Государства своего исполненія не имѣютъ, отъ внутреннихъ общихъ непріятелей, которые, свою беззаконную прибыль, присяги, долгу и чести предпочитаютъ; и равнымъ образомъ чувствовать, что вкореняющееся также зло пресѣченія не имѣетъ... Несытая алчба корысти до того дошла, что нѣкоторыя мѣста, учрежденныя для правосудія, сдѣлались торжищемъ, лихоимство и пристрастіе предводительствомъ Судей, а потворство и упущеніе ободреніе беззаконникамъ; въ такомъ достойномъ сожалѣнія состояніи, находятся многія дѣла въ Государствѣ, и бѣдные утѣсненные Неправосудіемъ люди, о чемъ Мы чувствительно соболѣзнуемъ, какъ и о томъ, что Наша кротость и умѣренность, въ наказаніи преступниковъ, такое Намъ отъ неблагодарности приноситъ воздаяніе» [1]).

Императрица сама говорила, и не безъ основанія, про свою «кротость и умѣренность въ наказаніи преступниковъ», высказавшуюся въ существенныхъ облегченіяхъ преступниковъ и ссыльныхъ [2]).

Но искреннее желаніе дѣйствовать «кротко», руководясь началами ёвангельской истины, разбивалось о недостатки организаціи управленія.

Въ данномъ случаѣ получало подтвержденіе положеніе, что одними, даже самыми благими, намѣреніями нельзя еще обезпечить надежный строй государственнаго управленія; этотъ послѣдній можетъ быть обезпеченъ отъ «Несытой алчбы корысти»,

---

съ оберъ и унтеръ-офицерами «для слѣдствія въ защищеніе отъ произшедшихъ здѣшнему вѣрноподданному Ея Императорскаго Величества народу, а особливо Камчадаламъ отъ находящихся здѣсь при ясачномъ сборѣ командировъ и ихъ подкомандующихъ обидъ и разореній, и дабы впредь ни кто ни подъ какимъ видомъ здѣшнимъ народамъ никакихъ обидъ и разореній (кромѣ взятья положенныхъ съ нихъ казенныхъ сборовъ) не чинили, и отнынѣ никто жъ бы ни коимъ образомъ съ здѣшняго народа новокрещеныхъ и некрещеныхъ иновѣрцовъ, подъ образомъ долговъ нападками, подлогами и другими какими вымыслы ни какихъ кабалъ не брали».—П. С. З., т. XII, № 9210. Сравн. обхожденіе съ полковникомъ Вульфомъ предсѣдателя Иркутской слѣдственной комиссіи Крылова—Соловьевъ, Исторія Россіи, т. XXIV, стр. 351, 352.

[1]) П. С. З., т. XV, № 11092, августа 16 д. 1760 г.

[2]) Соловьевъ, Исторія Россіи, т. XXI. Крашенинниковъ, Описаніе земли Камчатки, т. II, втор. тисненіемъ, Спб. 1786, стр. 234, 235.

отъ превращенія въ «торжище» лишь подъ условіемъ господства закона, обезпечивающаго возможность дѣйствительной отвѣтственности; внутренняя организація необходима для того, чтобы государственное управленіе имѣло въ самомъ себѣ силы для движенія и развитія. Если органы управленія поставлены въ положеніе безпомощное, то слишкомъ смѣло было бы ожидать благопріятныхъ результатовъ: смертнымъ, по вѣрному замѣчанію Неккера [1]), не дана власть замѣнить внутреннія органическія силы однимъ повелѣніемъ—surge et ambula—возстани и ходи. И дѣйствительно, не смотря на то, что императрица Елизавета исполнена была намѣреніями «кротости», этотъ признакъ едва ли можетъ служить для характеристики управленія въ ея царствованіе вообще, относительно Сибирскаго края въ особенности.

Къ этой именно эпохѣ относятся кровавыя расправы съ сибирскими инородцами, расправы, доводившія инородцевъ до такого ожесточенія, что послѣдніе предпочитали приколоть, прирѣзать или повѣсить своихъ женъ и дѣтей и наложить на самихъ себя руки, вмѣсто того, чтобы покориться русскимъ командамъ [2]). Къ той же эпохѣ относятся дѣйствія командъ, разосланныхъ раскольнической комиссіей и Тобольской консисторіей.

Здѣсь не мѣсто подробнаго изложенія преслѣдованій, которымъ подверглись инородцы нехристіанскаго исповѣданія, также какъ и русскіе старообрядцы, толпами уходившіе въ Сибирь отъ преслѣдованій противораскольническаго законодательства—«истинныя вѣры изыскивать». Достаточно упомянуть о громкихъ жалобахъ инородцевъ на преслѣдованія и насильственныя обращенія въ христіанство [3]).

Отношеніе органовъ управленія къ старообрядцамъ можетъ

---

[1]) Necker, Oeuvres, VIII, p. 41.

[2]) Соловьевъ, Исторія Россіи, т. XXIII, стр. 52, 53.

[3]) Въ Сенатъ явились повѣренные тобольскихъ и тарскихъ бухарцевъ и служилыхъ и ясачныхъ татаръ съ жалобою: «тобольскій митрополитъ Сильвестръ причиняетъ имъ несносныя обиды: схвачены были татары и бухарцы, жены и дѣти и дворовые люди и отданы на митрополичій дворъ, тамъ держали ихъ въ оковахъ, морили голодомъ и этимъ заставили многихъ креститься и малолѣтныхъ, а митрополитъ вымучиваетъ у нихъ доношенія, что они крестятся по своему желанію... отъ чего они, татары и бухарцы пришли въ крайнее разореніе, не смѣютъ для купечества и звѣринаго промысла изъ домовъ своихъ отлучиться, чтобъ безъ нихъ митрополитъ женъ и дѣтей ихъ не побралъ и не

служить опроверженіемъ существующаго мнѣнія, что отрицательныя стороны сибирскаго управленія обусловлены исключительно бытовыми, культурными условіями края, что сама система управленія, испытывая воздѣйствіе этихъ условій, не была въ состояніи, со своей стороны, оказывать на ходъ управленія сколько-нибудь рѣшающаго вліянія.

Признать такой взглядъ на ходъ событій въ области сибирскаго управленія справедливымъ—значило бы допустить исключительное господство матеріи надъ духомъ, порабощеніе послѣдняго факторомъ матеріальнаго порядка. Какъ ни важны упомянутые факторы при низкомъ уровнѣ культуры, они не единственные и не исключительные. И въ Сибирскомъ краѣ проявляла свое воздѣйствіе на ходъ управленія административная система: бывали напр. случаи, въ которыхъ воздѣйствіе природныхъ условій Сибирскаго края благопріятствовало опредѣленному явленію, встрѣчавшему однако рѣшительное противодѣйствіе со стороны административной системы.

Такъ, напр., внѣшнія условія природы, населенности, быта, климата были благопріятны для приверженцевъ старой вѣры, ибо лѣса, болота, тундры, условія сибирскихъ разстояній и населенности служили прикрытіемъ отъ преслѣдованій и только административная система, нерѣдко прибѣгавшая къ мѣропріятіямъ, связаннымъ съ насиліемъ, являлась источникомъ тѣхъ тяжелыхъ испытаній старообрядцевъ, которыя встрѣчаются въ изобиліи на страницахъ сибирской исторіи.

И мы видимъ въ XVIII столѣтіи тѣ же слѣдствія отъ религіозныхъ преслѣдованій, какъ и въ московскую эпоху. Какъ тогда преслѣдованія [1]) влекли за собою краснорѣчивые протесты на сло-

---

принудилъ креститься»—Соловьевъ, Исторія Россіи, т. XXIII, стр. 139; тамъ же, стр. 139, 140 и объясненія митрополита Сильвестра.

[1]) Такъ, напр., тобольскій воевода Шереметевъ прислалъ раскольниковъ въ Тюмень «и велѣлъ тѣмъ церковнымъ раскольникомъ и мятежникомъ, за ихъ расколъ и мятежъ и за непристойные страшные слова, учинить жестокое наказаніе, бить кнутомъ нещадно, при многихъ людѣхъ, чтобъ на то смотря инымъ раскольникомъ неповадно воровать и церковный расколъ и мятежъ чинить и православныхъ крестьянъ прелщать, и посадить ихъ въ земляную тюрму, никого къ нимъ припускать не велѣть, покамѣстъ они обратятца на истинный путь». Мѣропріятія эти носили на себѣ не случайный характеръ: всѣхъ появляющихся въ Тюмени и въ Тюменскомъ уѣздѣ раскольниковъ предписано

вахъ [1]) и на дѣлѣ [2]), такъ и въ XVIII ст. преслѣдованія старообрядцевъ, руководимыя раскольнической комиссіей и осуществляемыя вооруженными командами, приводили къ массовымъ самосожженіямъ.

Можно оспаривать воззрѣнія проф. Загоскина на самосожигательство, какъ на исключительную особенность русскаго раскола[3]), и указать на донатистовъ, какъ на явленіе до извѣстной степени аналогичное въ западно-европейской исторіи по отрицанію земной жизни во имя религіозной идеи [4]). Тѣмъ не менѣе нельзя не признать эти явленія самосожженій весьма характерными; дѣйствительно, едва ли справедливо упоминать о самосожженіяхъ сибирскихъ раскольниковъ на ряду съ явленіями развратной ихъ жизни[5]): разставаніе съ жизнью, притомъ способомъ мучительнымъ, претитъ всей чувственной природѣ человѣка и совершается обыкновенно при сильномъ подъемѣ духа; послѣд-

---

было, какъ разбойниковъ, «сажать въ земляную жъ тюрму».—Доп. къ А. И., т. VIII, № 50—I.

[1]) Доп. къ А. И., т. VIII, № 50—III. «Ей, ей, великій государь»,—читаемъ мы въ сказкѣ раскольниковъ, приготовившихся къ «горѣнію» въ Исетскомъ острогѣ,—«Богъ вѣсть и пречистая Богородица и вси святіи, не знаемъ за собою никакого вымысла злаго, но точію держимся старого благочестія и проповѣди святыхъ апостолъ и святыхъ седми вселенскихъ соборовъ уложенья, и девяти помѣстныхъ, и здѣ бывшихъ (въ) Великой Россіи благовѣрныхъ и благочестивыхъ царей и великихъ князей, и святѣйшихъ пяти патріарховъ, прежъ Никона бывшихъ, книги держимъ, за тѣ книги стражемъ и умираемъ;... и многіе люди совѣщавшеся, пишемъ тебѣ великому государю отъ жалости и сокрушенія сердца своего, аще намъ не дадутъ многимъ во едино мѣсто собратися и мы хотя ста по два или по три, аще ли, государь, и тако не дадутъ собратися, и мы каждой во своемъ дому да постражемъ, а отъ Христа не отстанемъ: а зѣло много нынѣ, государь, болѣзнуютъ христіане о старомъ благочестіи и о истинномъ тричастномъ крестѣ Господнѣ, а смотрятъ на насъ, что обрящется надъ нами; воленъ ты, великій государь, аще хотя единого отъ насъ человѣка на истязаніи о старомъ благочестіи на испытаніе возмешь, и мы вcѣ за единодушно пострадати хощемъ, аще плотію розно, а духомъ вмѣстѣ: онъ станетъ въ Тобольскѣ страдать, а мы здѣся горѣть, якоже выше рѣхомъ, а никако хощемъ пощадѣти себе, за Христа пострадати изволимъ».

[2]) См. извѣстія о самосожженіяхъ въ Сибири.—Доп. къ А. И., т. VIII, № 50—I, т. X, № 3—XXII.

[3]) Загоскинъ, Самосожигатели; Лит. Сбор. Волж. Вѣст., Т. I. 1884 г., стр. 165. Сравн. Есиповъ, Самосожигатели, (Отеч. Записки, 1863 г.).

[4]) Ribbeck, Donatus u. Augustinus, стр. 125.

[5]) Макарій, Исторія Русскаго Раскола, стр. 272.

ній можетъ корениться въ сложныхъ явленіяхъ, связанныхъ съ фанатическимъ настроеніемъ, но тѣмъ не менѣе свидѣтельствуетъ о глубокомъ и напряженномъ стремленіи къ идеалу, къ духовному міру.

Нельзя отрицать, чтобы раскольники не были подготовлены къ самоумерщвленіямъ нѣкоторыми сторонами своихъ религіозныхъ воззрѣній[1]); тѣмъ не менѣе фактъ зависимости массовыхъ самосожженій отъ преслѣдованій «старой вѣры» едва ли можетъ подлежать нынѣ сомнѣнію [2]).

Сенатъ въ половинѣ XVIII вѣка былъ чуждъ, однако, сознанія какъ духовнаго характера раскольническихъ движеній, такъ и связи «горѣній» съ преслѣдованіями, полагая возможнымъ прекратить самосожженія чрезъ посредство предписаній, давленія вооруженною рукою [3]).

Оставаясь на пути внѣшнихъ воздѣйствій, непригодность

---

[1]) Эти воззрѣнія связаны съ ученіемъ о пришествіи антихриста (воплощеннаго, чувственнаго, по ученію однихъ—болѣе крайнихъ; мысленнаго, духовнаго, по ученію другихъ—болѣе умѣренныхъ), царствующаго въ русской церкви, вынуждающаго истинно вѣрующихъ бѣжать изъ церкви куда и какъ возможно. Отсюда уже одинъ только шагъ до «огненнаго крещенія». Прославляя величіе страдальцевъ за вѣру «душъ избіенныхъ за слово Божіе и за свидѣтельство еже имѣяху», Аввакумъ (въ книгѣ на крестоборную ересь) говоритъ: «а иные ревнители закона суть уразумѣвше лесть отступленія, да не погибнутъ злѣ духомъ собирающеся во дворы съ женами и дѣтками и сожигахуся огнемъ своею волею. Блаженъ изволъ сей о Господѣ!»—Макарій, Ист. Русс. Раскола; Матеріалы для исторіи Раскола, т. V. Сравн. Павловъ, Самосожигатели и самоутопленники въ Сибири (Русская Старина, 1879 г. № 10), Пыпинъ, Сводный старообрядческій синодикъ, гдѣ находимъ списки поминаемыхъ «сожженныхъ благочестія ради»—л. 76—80, Сапожниковъ, Самосожженіе въ русскомъ расколѣ (Чт. О. И. Д. Р., 1891, III), Лопаревъ, Отразительное писаніе о новоизобрѣтенномъ пути самоубійственныхъ смертей, 1895 г., сообщающій любопытный памятникъ 1691 г.

[2]) Ср. Сырцовъ, Тобольск. Епарх. Вѣдом. 1887 и 1888 гг.

[3]) Въ Сенатскомъ указѣ 4 октября 1753 года (П. С. З., т. XIII, № 10138), читаемъ: «дабы впредь таковые злопагубные случаи происходить не могли, велѣть той Губерніи, по всѣмъ Сибирской Губерніи городамъ и уѣздамъ, всѣмъ обывателямъ накрѣпко подтвердить, чтобъ въ такихъ случаяхъ въ каждомъ мѣстѣ команду имѣющіе, также опредѣленные въ уѣздахъ и въ слободахъ выборные, сотскіе и пятидесятскіе за жителями того пагубнаго сожженія смотрѣли и не допущали и прелестниковъ и предводителей къ тому ловили, и въ города къ надлежащему объ нихъ слѣдствію приводили, безъ малѣйшаго упущенія». Сравн. П. С. З., т. XIV, № 10644.

которыхъ была уже доказана событіями[1]), Сенатъ достигалъ послѣдствій обратныхъ предположеннымъ [2]).

Таковы были послѣдствія ложной административной системы, что давало себя знать въ жизни потоками крови, не смотря на намѣренія «кроткаго» царствованія. Не одни религіозныя преслѣдованія при томъ давали указанія на недостатки управленія.

Къ тому же царствованію относятся и дѣянія извѣстнаго иркутскаго слѣдователя Крылова, въ преступленіяхъ котораго оказались причастными и генералъ-прокуроръ Глѣбовъ, и Сенатъ.

Орудіе мщенія Глѣбова иркутскимъ купцамъ, ставшимъ поперегъ дороги всесильному генералъ-прокурору на пути къ обогащенію виннымъ откупомъ [3]), слѣдователь Крыловъ навлекъ на себя тяжкія нареканія.

Пріѣхавъ въ Иркутскъ, Крыловъ «велѣлъ въ магистратѣ прошлыхъ лѣтъ дѣла, книги и все, что до питейныхъ сборовъ не касалось, собравъ въ одно мѣсто, запечатать и приставить караулъ, и тѣмъ прежде времени тотъ магистратъ заарестовалъ».

Порученное ему слѣдствіе, читаемъ мы далѣе про слѣдователя Крылова въ докладѣ Сената императрицѣ Екатеринѣ II, «началъ производить непорядочно, и сочинилъ умышленно бургомистру Бречалову повинную, а ратману Слезову, якобы на купцовъ въ доносъ,—и о себѣ въ повинную, доношеніе, и тѣмъ подкрѣпилъ

---

[1]) Въ 1749 г., напр., приготовились во многихъ мѣстахъ къ самосожженію Тюменскіе старообрядцы. Для разоренія «ихъ такого пагубнаго сходбища» и отвращенія отъ такого намѣренія былъ посланъ канцеляристъ Иванъ Непряхинъ съ командою, который «ихъ уже только въ огнѣ засталъ».—Л. Н. Майковъ, о Сибирскомъ лѣтописномъ сборникѣ Черепанова, стр. 25.

[2]) «Устроили огромные домы по близости другъ съ другомъ»,—читаемъ мы въ Черепановской лѣтописи про «огненное крещеніе» 1757 г.,—«такъ что потомъ вокругъ своихъ домовъ обвели рублепой заплоть, на подобіе крѣпости и притомъ подлѣ тотъ заплотъ припасли скоро загорающіяся вещи, то есть смолье, деревянныя стружки, береста, солому, сухое хворостье во многихъ и великихъ кучахъ». Въ виду опредѣленныхъ предписаній Сената прибылъ чеуской управитель Копьевъ съ большимъ числомъ вооруженныхъ людей—для увѣщаній: появленія этой команды было достаточно, чтобы придать самосожженію подобіе мученичества и «какъ увидѣли раскольники изъ своего острогу вновь прибылую команду, въ тотъ часъ огни во всѣ мѣста бросили и зажглись». Л. Н. Майковъ, op. cit., стр. 26, 27.

[3]) О предпріятіяхъ Глѣбова по винному откупу и дѣяніяхъ Крылова въ Иркутскѣ во время слѣдствія см. Щукинъ, «Крыловъ, слѣдователь въ Сибири»—«Лучъ», Спб., 1866 г., также и Сб. Русс. Ист. Общ., т. I, стр. 215—218.

свое слѣдствіе и господина Глѣбова поданное доношеніе, и по онымъ учиненнымъ повиннымъ мучилъ купцовъ подъ плетьми, а нѣкоторыхъ и палками билъ, человѣкъ болѣе семидесяти и перваго въ томъ купечествѣ Бечевина, безъ допросовъ, дважды въ застѣнкѣ поднималъ на дыбу, и держалъ на вискѣ не малое время и, оставя его на дыбѣ висящаго, самъ ходилъ въ домъ къ купцу Глазунову, и черезъ то все иркутское купечество привелъ въ немалый страхъ, почему, какъ гражданство показываютъ, принуждены они на себя, якобы о похищеніи интереса и о прочемъ, показывать напрасно; и все то окончалъ онъ однимъ составнымъ повиннымъ дѣломъ и потому взыскалъ съ нихъ не малую сумму денегъ, отъ чего они пришли въ разореніе».

Самоуправства Крылова не останавливались передъ сѣченіемъ плетьми поручика Юсупова и жены его, «за партикулярную свою обиду», передъ произвольнымъ арестованіемъ иркутскаго вице-губернатора Вольфа и присвоеніемъ себѣ его должности[1]).

Не смотря на кровавыя послѣдствія дѣйствій[2]) слѣдователя Крылова, Сенатъ эпохи императрицы Елизаветы, «видя изъ представленій Крылова чинимыя имъ иркутскому купечеству мученія, на что ему и повелѣнія не было, не только его за то не оштрафовалъ, но и отвѣта отъ него не потребовалъ, а наградилъ его деньгами и впредь обнадежилъ награжденіемъ». Съ своей стороны генералъ-прокуроръ Глѣбовъ писалъ Крылову, «что изъ письма

---

[1]) «Зассорясь съ вице-губернаторомъ Вольфомъ»,—читаемъ мы про Крылова въ докладѣ Сената,—«усильно затащилъ его въ коммиссію и, ругаясь надъ нимъ, изъ поколотой руки своей кровью теръ его по лицу и арестовалъ, и желая тотъ продерзостный свой поступокъ закрыть, призвавъ къ себѣ въ коммиссію иркутской канцеляріи секретаря Брусенцова и двоихъ съ приписью подъячихъ, принудилъ показывать, якобы Вольфъ отъ присутствія самовольно отказался, и что они присутствующихъ въ той канцеляріи ассесоровъ: Федорова и Владыкина за судей не признаваютъ и слушать ихъ не будутъ; и какъ то принужденное отъ нихъ показаніе, со взятіемъ съ нихъ подписки, онъ получилъ, то пришедъ въ иркутскую канцелярію, оныхъ ассесоровъ выслалъ вонъ, а самъ вступилъ въ правленіе вице-губернаторской должности и тѣмъ узаконенную власть похитилъ, и въ вѣрности службы секретарей и прочихъ служителей приводилъ къ присягѣ, а въ города иркутской провинціи о томъ своемъ вступленіи разослалъ указы». Сб. Рус. Ист. Общ., т. I, стр. 239.

[2]) «А Бечевинъ отъ такого тиранскаго на вискѣ мученія»,—читаемъ мы въ упомянутомъ докладѣ Сената,—«по дебѣлости тѣла своего, пухнулъ, и на рукахъ и на ногахъ кожа треснула и, не имѣя движенія, чрезъ четыре мѣсяца умре» Сб. Рус. Ист. Общ., т. 1, стр. 232.

его усмотрѣлъ, по власти божеской, всѣ иркутскіе безпорядки и казенныя великія похищенія открылись; осталось только ожидать счастливаго окончанія» [1]).

Это счастливое окончаніе, однако, не наступило, благодаря восшествію на престолъ императрицы Екатерины. Составъ Сената перемѣнился въ новомъ царствованіи; генералъ-прокуроръ Глѣбовъ, подведенный подъ манифестъ, былъ уволенъ; слѣдователь Крыловъ, высѣченный въ Иркутскѣ, мѣстѣ своихъ злодѣяній, кнутомъ, былъ сосланъ въ пожизненную каторгу [2]).

Явное отсутствіе законности въ управленіи, обнаружившееся въ дѣлѣ слѣдователя Крылова, подмѣчено было самой императрицей Екатериной: «столь страшныя слѣдствія имѣютъ тѣ дѣла, кои страстію производятся и до какихъ дерзостей доводятъ, когда вмѣсто законовъ страсть ими руководствуетъ, чего нигдѣ такъ не видно, какъ изъ всего сего дѣла» [3]).

«Правило неоспоримое, что всякаго Государства благостояніе основано на внутреннемъ спокойствіи и благоденствіи обитателей и что тогда только обладатели Государствъ прямо наслаждаются спокойствіемъ, когда видятъ, что подвластный имъ народъ не изнуренъ отъ разныхъ приключеній, а особливо отъ постановленныхъ надъ ними начальниковъ и правителей; но нельзя инаково сего достигнуть, какъ только добрымъ учрежденіемъ внутреннихъ распорядковъ и всѣхъ Государственныхъ и Судебныхъ Правительствъ». Такъ говорила императрица Екатерина въ манифестѣ отъ 15 декабря 1763 года [4]), объявляя извѣстное преобразованіе Сената съ раздѣленіемъ его на 6 департаментовъ, четыре Петербургскихъ и два Московскихъ, послѣдніе вмѣсто бывшей до того въ Москвѣ Сенатской конторы.

Въ связи съ этимъ преобразованіемъ, имѣвшимъ столь важное

---

[1]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. I, стр. 229.

[2]) Ibidem, стр. 250—252. Contra, Щукинъ, op. cit, стр. 201. Мягкость императрицы къ Глѣбову находится, кажется, въ связи съ его поведеніемъ во время событій, сопутствовавшихъ воцаренію Екатерины II. Ср. Сб. Рус. Ист. Общ., т. VII, стр. 120 (записка Екатерины II къ Глѣбову). Тамъ же, т. VII, стр. 340—345, письмо Глѣбова съ попыткою оправданія.

[3]) Рѣчь, произнесенная императрицею Екатериною II въ Сенатѣ, по дѣлу слѣдователя Крылова и генералъ-прокурора Глѣбова. Чтен. Моск. Общ. Ист. и Древн., 1858 г., т. II, отд. V стр. 171, также и въ Сб. Рус. Ист. Общ., т. I, стр. 242, 243.

[4]) П. С. З., т. XVI, № 11989.

значеніе въ судьбахъ Сената [1]), стоитъ и окончательное упраздненіе Сибирскаго приказа. Подчиненіе этого установленія XVIII вѣка генералъ-прокурору лишало приказъ самостоятельности,—приводило на дѣлѣ къ подчиненному положенію генералъ-прокурорской канцеляріи. Въ такихъ условіяхъ существованіе лишней канцеляріи, хотя бы и съ компетенціей, ограниченной опредѣленнымъ краемъ, не могло имѣть большаго значенія; естественно, поэтому, должны были появиться попытки выйти изъ такого неопредѣленнаго положенія.

И дѣйствительно, такія попытки не заставили себя долго ждать. Сохранился планъ, принадлежащій перу фельдмаршала Миниха, объ учрежденіи въ Сибири Генеральной Директоріи [2]).

Цѣль проектированнаго установленія должна была заключаться въ приведеніи «Сибирской экономіи, а особливо рудныхъ заводовъ, въ надлежащее доброе состояніе». Но и кромѣ рудныхъ заводовъ упомянутая Директорія должна была вѣдать поступленія мягкой рухляди (замѣняя Сибирскій приказъ), хлѣбопашество, сбереженіе лѣсовъ, «лучшее установленіе водянаго хода», управленіе расположенныхъ въ краѣ полевыхъ гарнизонныхъ полковъ, казачьихъ частей; на попеченіе того же установленія должно было лечь и инородческое управленіе.

Главное значеніе предположеній Миниха заключалось въ томъ, что Генеральная Директорія должна была находиться въ исключительной зависимости отъ Верховной Власти, минуя посредствующія инстанціи, внѣ подчиненности какой бы то ни было канцеляріи.

Этотъ планъ, писанный вѣроятно для императора Петра III, остался въ области проектовъ; законодательство императрицы Екатерины пошло по другому пути.

«Сибирскому Приказу не быть»,—читаемъ мы въ упомянутомъ манифестѣ [3]),—«для чего и Сибирская Губернія, равно какъ и прочія, должна по всякимъ дѣламъ, что до которой Коллегіи принадлежитъ, на основаніи законовъ представленіи чинить, а по сему и дѣла изъ помянутаго Приказа роздать по матеріямъ въ разныя

---

[1]) Романовичъ-Словатинскій, «Пособіе», 1872, вып. 2, стр. 221, 222; Градовскій, «Начала», II, 1887, стр. 270—274; В. Ивановскій, Русское Государств. Право, стр. 228.

[2]) Архивъ князя Воронцова, т. II, стр. 504—507.

[3]) П. С. З., т. XVI, № 11989, п. 17.

Коллегіи и Канцеляріи, что до котораго Правленія принадлежитъ. Мягкой же рухляди, какая въ томъ Приказѣ вѣдома была, повелѣваемъ быть въ вѣдомствѣ Нашего Кабинета, для чего и наличную нынѣ, такъ и прочіе товары изъ того Приказа отдать въ Нашъ Кабинетъ».

При изданіи учрежденія о губерніяхъ условія Европейской Россіи имѣли рѣшающее значеніе; примѣненіе организаціи мѣстнаго управленія къ своеобразнымъ условіямъ Сибирскаго края имѣлось въ виду произвести впослѣдствіи. Въ указѣ 1 мая 1779 года, объ учрежденіи Колыванской Области[1]), читаемъ: «имѣя главнѣйшимъ видомъ всѣхъ намѣреній Нашихъ спокойствіе и благоденствіе Нашихъ подданныхъ, Мы восхотѣли нынѣ распространить попеченія Наши и на сію отдаленную часть, устраивая въ ней образъ Правленія, хотя и временной, сходственной однакожъ съ учрежденіями Нашими, въ 7 день ноября 1775 года изданными и который будетъ предшествовать дальнѣйшему Нашему о всемъ обширномъ краѣ Сибирскомъ благоизволенію».

Это благоизволеніе однако о Сибирскомъ краѣ не получило осязательныхъ формъ въ упомянутое и послѣдующее царствованія. Лишь идея «особенностей» сибирскаго управленія, своеобразности условій его развитія, неоднократно внѣшнимъ образомъ проявлялась въ концѣ XVIII вѣка.

Вѣроятно желая поднять обаяніе русскаго имени въ Азіи, обратилась императрица къ употребленію «любимаго въ Сибири титла»; по свидѣтельству Словцова [2]), наименовавъ Сибирь «Царствомъ» [3]), въ связи съ этой идеей инородческаго Царства, въ Тобольскѣ, мѣстопребываніи намѣстника, былъ поставленъ тронъ [4]), выпущена была сибирская монета, о чеканкѣ которой разсказываетъ намъ Палласъ [5]), съ стариннымъ гербомъ Сибирскаго Царства. Тотъ же гербъ былъ въ то время введенъ въ употребленіе нѣкоторыхъ частей войскъ, расположенныхъ въ Сибирскомъ краѣ [6]).

Эти мѣропріятія императрицы Екатерины въ Сибири могутъ

---

[1]) П. С. З., т. XX, № 14868.

[2]) Словцовъ, «Историческое Обозрѣніе Сибири», изд. 1886 г., стр. 281.

[3]) П. С. З., т. XVI, № 12269.

[4]) Ядринцевъ, «Сибирь какъ колонія», изд. 1892 г., стр. 510.

[5]) Pallas, «Reise durch verschiedene Provinzen des Russischen Reichs», St.-Petersburg, 1773, II Theil, 2 Buch, S, 647. Сравн. П. С. З., т. XVI, № 11983.

[6]) П. С. З., т. XX, № 14562.

показаться стоящими въ противорѣчіи съ политикой того же царствованія на другихъ окраинахъ русскаго государства, западныхъ и южныхъ. Объясненіе этого кажущагося противорѣчія можно найти въ различіи историческаго прошлаго, политическихъ традицій, культурнаго уровня Сибирскаго края сравнительно съ иными окраинами русскаго государства, принадлежащими къ составу Европейской Россіи.

Болѣе съ внѣшней стороны обставленная, нежели разработанная въ своемъ содержаніи, идея «особенностей» сибирскаго управленія перешла и въ XIX ст.

«Занимаясь нынѣ разсмотрѣніемъ внутренняго устройства Губерній»,—читаемъ мы въ именномъ указѣ, данномъ 9 іюня1801 года на имя тайнаго совѣтника Селифонтова касательно обозрѣнія Сибирскаго края[1]),—«Мы находимъ, что Сибирскій край по пространству своему, по разностямъ естественнаго его положенія, по состоянію народовъ, его населяющихъ, нравами, обыкновеніями и образомъ жизни толико разнородныхъ, требуетъ, какъ въ раздѣленіи его, такъ и въ самомъ образѣ управленія особеннаго постановленія; но какъ постановленіе его должно быть основано на достовѣрномъ познаніи мѣстныхъ обстоятельствъ, коихъ по всѣмъ ихъ подробностямъ сообразить и привести въ надлежащее единство на столь великомъ разстояніи невозможно: то и положили Мы избрать къ исполненію сего особеннаго чиновника, который бы имѣя свойства и способности, сему важному предустановленію соотвѣтствующія, отправился для личнаго Сибири обозрѣнія, и на самыхъ мѣстахъ почерпнулъ всѣ свѣденія, къ положенію сему потребныя».

Точка зрѣнія приведеннаго указа на необходимость внимательнаго отношенія законодателя къ своеобразію бытовыхъ и культурныхъ условій Сибирскаго края пользовалась въ то время распространенностью: такъ графъ А. Р. Воронцовъ, говоря объ Екатерининскомъ Учрежденіи о губерніяхъ, въ запискѣ, представленной императору Александру, сомнѣвался въ цѣлесообразности распространенія этого законодательнаго акта на провинціи азіатскія, «коимъ по пространству земель ихъ и по образу жизни и нравовъ тамошнихъ жителей, таковое управленіе несвойственно и неудобно» [2]).

---

[1]) П. С. З., т. XXVI, № 19910.

[2]) Архивъ князя Воронцова, т. XXIX, стр. 460.

«Достовѣрное познаніе мѣстныхъ обстоятельствъ» было дѣйствительно необходимо, ибо самыя обоснованныя, повидимому, начинанія правительства разбивались объ отсутствіе организаци управленія на мѣстахъ и невѣденіе центральнаго правительства объ управляемомъ краѣ. Самая подробная регламентація дѣла приводила къ безплодію, болѣе того—къ отрицательнымъ результатамъ, не будучи примѣнена къ бытовымъ условіямъ края, не встрѣчая на мѣстахъ органовъ управленія, способныхъ къ систематической отвѣтственной дѣятельности.

Широко ставились, повидимому, въ концѣ XVIII ст. [1]) мѣропріятія по заселенію Забайкалья. Могло казаться, что этому подробно регламентированному дѣлу удѣлено усиленное вниманіе центральнаго правительства. И тѣмъ не менѣе не болѣе какъ чрезъ два года оказалось, что попытки заселенія Забайкалья привели къ отрицательнымъ послѣдствіяхъ.

«Къ крайнему сожалѣнію дошло до свѣдѣнія Нашего»,—читаемъ мы въ указѣ 15 декабря 1801 года [2]) про попытки заселенія Забайкалья,—«что благое сіе предпріятіе отъ небрежнаго исполненія предначертанныхъ мѣръ, вмѣсто чаемаго населенія сего края, обращается въ сущую пагубу туда посылаемыхъ, что часть сихъ несчастныхъ изгнанниковъ, бывъ отправлены отъ жестокихъ помѣщиковъ въ рубищахъ и полунагими, а всѣ вообще бывъ недостаточно снабжены кормовыми деньгами, съ женами и дѣтьми встрѣчаются толпами по сибирской дорогѣ, питаясь подаяніемъ бѣдныхъ обывателей къ крайнему ихъ самихъ отягощенію, но и

---

[1]) Въ указѣ 17 октября 1799 года (П. С. З., т. XXV, № 19157), читаемъ: «обращая неусыпное вниманіе на всѣ страны обширной Имперіи Нашей и изыскивая способы къ достиженію всего того, что къ славѣ и пользѣ ея послужить можетъ, усматриваемъ, что полуденной край Сибири, прилежащій къ границамъ Китайскимъ, одаренный отъ природы какъ плодороднымъ кряжемъ земли, такъ и благорастворенымъ климатомъ, населенъ такъ мало, не приноситъ той пользы, каковую бы Государство отъ него получить долженствовало. Не токмо земледѣліе можетъ тамъ производиться съ успѣхомъ наилучшимъ, но, по отмѣнной удобности къ скотоводству, по изящности и тучности пастьбъ, могутъ со временемъ тамъ завестись суконныя и юфтяныя фабрики къ наивящшему споспѣшествованію Китайскаго торга; въ которомъ сукны и юфть должно почитать въ числѣ первѣйшихъ отпускныхъ товаровъ по количеству, какое каждогодно оныхъ на той границѣ выпускается. По таковымъ уваженіямъ, разсудили Мы за благо положить начало предполагаемому населенію...».

[2]) Сборникъ Археологическаго Института, кн. 1-ая.

сія помощь поддерживаетъ ихъ только до Барабинской степи, гдѣ по недостатку въ хлѣбѣ истаявая отъ голода съ невинными младенцами въ отчаяніи и ужасномъ страданіи на семъ мертвомъ полѣ оканчиваютъ жизнь свою; что тѣ изъ нихъ, кои по крѣпости сложенія или частнымъ пособіямъ избѣгаютъ на семъ мѣстѣ смерти, углубляясь далѣе въ Сибирь, подвергаются тѣмъ-же бѣдствіямъ; что достигнувъ до мѣста своего предназначенія, находятъ они земли неудобныя и безплодныя, отведенныя имъ Братскими народами въ такихъ урочищахъ, гдѣ и прежніе поселенцы не могли содержаться и деревни ихъ запустѣли и въ сихъ мѣстахъ безплодныхъ, нигдѣ не встрѣчая ни малѣйшаго со стороны правительства призрѣнія, совершивъ столь дальній путь и истощивъ послѣднія ихъ силы, погибаютъ».

На почвѣ того же признанія особенностей сибирскаго управленія стоитъ и указъ 23 мая 1803 года [1]), видѣвшій въ положеніи сибирскаго управленія порядокъ, несоотвѣтствующій тому устройству, «въ какомъ край сей находиться долженъ», призывавшій генералъ-губернатора Селифонтова къ «подвигу» введенія новаго устройства въ краѣ.

Для уясненія вопроса, въ какомъ направленіи могло опредѣлиться это новое устройство, необходимо упомянуть, что преобразованія въ строѣ сибирскаго управленія опирались въ первые годы XIX ст. на личное начало.

«По уваженію настоящаго положенія Сибири, несоотвѣтствующаго тому порядку и устройству, въ какомъ край сей находиться долженъ, прежде нежели приведены будутъ къ концу всѣ предположенныя къ лучшему его образованію мѣры, Я призналъ нужнымъ, чтобы личнымъ вашимъ тамъ присутствіемъ положили вы первое основаніе порядку, и обративъ вниманіе на главнѣйшіе предметы ввѣреннаго вамъ управленія, потщились бы прежде всего исправить времени нетерпящіе недостатки».

Такъ гласитъ упомянутый уже выше указъ генералъ-губернатору Селифонтову. Соотвѣтственно съ выставленнымъ положеніемъ власть генералъ-губернатора ставилась не только въ каче-

---

[1]) П. С. З., т. XXVII, № 20771: «подвигъ не менѣе важный и достойный всего вниманія вашего, заключающій въ себѣ величайшую услугу, какую только усердный гражданинъ можетъ оказать своему Отечеству: утвержденіе на прочномъ основаніи спокойствія и тишины всего Сибирскаго края, знаменитаго своею обширностію и вліяніемъ на общее благосостояніе и могущество Государства».

ствѣ средоточія всего управленія [1]), но и въ качествѣ носителя чрезвычайныхъ полномочій.

При этомъ не на организаціи установленій, подчиненіи ихъ дѣятельности началу законности, обезпеченіи дѣйствительной отвѣтственности сосредоточено было главное вниманіе законодателя; надежды его на улучшенія въ строѣ сибирскаго управленія обоснованы были личнымъ началомъ, довѣріемъ къ благотворнымъ результатамъ, пройстекающимъ изъ воздѣйствія власти на іерархически подчиненныхъ должностныхъ лицъ.

«Полагая основаніемъ всякому устройству и благу общему неупустительное и точное отправленіе должностей всѣми чиновниками»,—читаемъ мы въ упомянутомъ указѣ [2]),—«Я признаю нужнымъ снабдить васъ властію поползновенныхъ къ злоупотребленіямъ, нерадивыхъ и ненадежныхъ смѣнять и перемѣщать, а тѣхъ, кои разными безпорядками заражаютъ, такъ сказать, духъ тамошнихъ мѣстъ, удалять туда, гдѣ они вовсе или по крайней мѣрѣ меньше могутъ имѣть къ тому способовъ. Изъ сего изъемлются Губернаторы и Вице-Губернаторы и Начальники палатъ, такъ какъ и Чиновники, имѣющіе особенныя начальства, о коихъ, въ случаѣ неспособности или злоупотребленія, вы имѣете предварительно представлять сюда на усмотрѣніе».

Соотвѣтственно съ этими полномочіями «первое вниманіе» генералъ-губернатора Селифонтова обращено было «на приведеніе Чиновниковъ въ исправное и точное отправлѐніе ихъ должностей, на искорененіе всякихъ между ними личностей и ссоръ и на направленіе каждаго въ своей части къ единой цѣли общаго блага». При этомъ совершенно не были выяснены ни способы опредѣленія «заразы», ни признаки ея, чѣмъ на генералъ-губернатора

---

[1]) П. С. З., т. XXVII, № 20771: «п. II. Къ Вамъ, яко хозяину ввѣряемыхъ Губерній, всѣ мѣста, занимающіяся хозяйственнымъ дѣломъ. должны, такъ сказать примыкать». Сравн. п. IV—«На основаніи 101 статьи Учрежденія о Губерніяхъ для совѣта своего въ дѣлахъ, подлежащихъ особенному разсмотрѣнію и уваженію, можете вы собирать, когда заблагоразсудите, Начальниковъ Палатъ; но въ положеніяхъ таковаго совѣта голосъ вашъ всегда имѣетъ преимущество и перевѣсъ, и на основаніи онаго дѣлается исполненіе». Въ п. V читаемъ: «Для вящшаго устройства и благосостоянія обширнаго Сибирскаго края соединяя всѣ содѣйствующія тому силы въ лицѣ Главноуправляющаго, Я призналъ нужнымъ подчинить вамъ и всѣ войска какъ сухопутныя, такъ и морскія, въ подвѣдомыхъ вамъ Губерніяхъ находящіяся».

[2]) П. С. З., т. XXVII, № 20771, п. VIII.

вмѣстѣ съ обширною властью налагалось и тяжкое бремя нравственной отвѣтственности.

Это личное начало пользовалось довѣріемъ законодателя не только на вѣршинахъ областнаго правленія, но и на низшихъ его ступеняхъ, непосредственно соприкасающихся съ населеніемъ и его бытомъ, какъ то можно наблюсти на учрежденіи коммисаровъ; каждый изъ этихъ вновь учрежденныхъ въ Сибирскомъ краѣ должностныхъ лицъ, «имѣя пребываніе въ одной изъ приписанныхъ къ части его волостей, и по часту каждую изъ нихъ осматривая, отвѣтствовалъ, какъ выше сказано, за благосостояніе ихъ и представлялъ собою въ дѣлахъ маловажныхъ или время нетерпящихъ дѣйствіе Земскаго Суда» [1]).

Введеніе этихъ должностныхъ лицъ обосновано было положеніемъ, что для жителей сибирскихъ губерній не нужны были установленія, въ частности не нужны были суды—достаточно было управленія въ путяхъ полицейскаго усмотрѣнія: «раздробленіе Сибирскихъ Губерній на великое число уѣздовъ, мало населенныхъ и обитаемыхъ по большей части людьми, коихъ нравы и образъ жизни болѣе имѣютъ нужды въ простомъ Полицейскомъ надзорѣ, нежели въ судебныхъ установленіяхъ, доселѣ было причиною важныхъ по Земской Полиціи упущеній и поводомъ къ притѣсненію обывателей проволочками по Судамъ на весьма дальнемъ разстояніи, и по такимъ дѣламъ, кои легче и удобнѣе могли бы рѣшиться въ самыхъ мѣстахъ ихъ жительства присутствіемъ одного надежнаго чиновника».

Если въ Сибири намѣревались приведеннымъ указомъ установить одно только полицейское управленіе, справедливо замѣтилъ Трощинскій, то едва-ли можно было правильнѣе выбрать къ тому средства: «ибо въ губерніи все зависитъ отъ губернатора, а въ коммисарствахъ все отъ коммисаровъ, которые по самымъ словамъ указа должны каждой въ своемъ лицѣ представлять весь земскій судъ. Можетъ быть, въ особенныхъ неизвѣстныхъ инструкціяхъ генералъ-губернатору, губернатору и коммисарамъ, власть сія чѣмъ-нибудь умѣрена. Но слѣдуетъ примѣтить, что на столь отдаленномъ разстояніи и при столь обширной власти, не предстоитъ никакого способа удостовѣриться въ точномъ послѣдованіи симъ инструкціямъ. При такой полиціи не

---

[1]) П. С. З., т. XXVII, № 20890.

было никакой надобности въ судебныхъ установленіяхъ; ибо, съ одной стороны, сей одной полиціи достаточно для принужденія жителей къ исполненію всего, что губернатору заблагоразсудится, а съ другой стороны, какого могутъ ожидать жители отъ судебныхъ установленій, въ кои судьи или опредѣляются или избираются самимъ губернаторомъ, удовлетворенія по жалобамъ на коммисаровъ, равномѣрно губернаторомъ же опредѣляемыхъ».

Не видно, прибавлялъ упомянутый государственный человѣкъ, чѣмъ жители сибирскихъ губерній заслужили такую немилость. «Если же къ неудобствамъ сего образа управленія присоединить еще неудобства, происходящія отъ недостатка средствъ къ полученію правосудія, отъ чрезмѣрнаго пространства разстояній, отъ недостатка почтоваго сообщенія, и отъ недостатка покровительства; то жители сихъ губерній дѣлаются предметомъ величайшаго сострадания».

Вопреки довольно распространенному мнѣнію, что огромность разстояній при малой населенности составляетъ существенное препятствіе для развитія судебныхъ установленій, Трощинскій отстаивалъ ту точку зрѣнія, что «чѣмъ менѣе населена какая-либо область, тѣмъ менѣе нужна полиція, и тѣмъ болѣе нужна юстиція. Полицейскіе чиновники на дальнихъ разстояніяхъ никогда не могутъ поспѣвать во время для предупрежденія вреда, но всегда поспѣваютъ во время для нанесенія онаго. Юстиція же не мѣшается въ дѣла частныхъ людей, не наѣзжаетъ въ ихъ жилища, ожидаетъ чтобы сами пришли просить ее пособія, и слѣдственно не наноситъ никакого вреда, когда въ ней не имѣютъ нужды. Конечно есть случаи, въ коихъ полиція необходима, но для сего должно стараться сколько можно уменьшать, а не умножать такія случаи» [1]).

И преемнику генералъ-губернатора Селифонтова шли предписанія въ направленіи личнаго начала. И ему «для устроенія Сибирскаго края» предлагалось заняться усиленіемъ числа чиновниковъ; кромѣ штатныхъ должностныхъ лицъ предположены были и сверхштатные чиновники, не только назначаемые «по выбору» и «опредѣленію» генералъ-губернатора, но и зависящіе отъ послѣдняго касательно срока службы и размѣра жалованія [2]).

---

[1]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. III, стр. 159—162.
[2]) П. С. З., т. XXIX, № 22123.

Управленіе въ путяхъ личнаго довѣрія вѣроятно не давало удовлетворительныхъ результатовъ, если само правительство свидѣтельствовало, что «обстоятельства Сибирскаго края ни въ чемъ существенно не измѣнились», не смотря на усиленныя полномочія, предоставленныя въ предшествующіе годы генералъ-губернатору.

Поручая однако новому генералъ-губернатору Пестелю—утвердить во ввѣренномъ его управленію краѣ «доброе устройство и связь всѣхъ его частей между собою, обезпечить порядокъ въ законномъ отправленіи правосудія, усилить надзоръ въ Полиціи, удостовѣрить мѣры народнаго продовольствія, постановить уравненіе въ земскихъ повинностяхъ, точность и безкорыстіе въ сборѣ податей, положить предѣлы злоупотребленію должностей и ввести въ отправленіе ихъ соревнованіе и любовь къ порядку, коего наиболѣе тамъ не доставало»,—указъ 22 мая 1806 года видѣлъ въ дѣятельности самого генералъ-губернатора и его «личныхъ правилахъ» главное основаніе надѣяться на осуществимость высказанныхъ пожеланій [1]).

3.

Областныя установленія зависятъ не только отъ законодательныхъ опредѣленій, отъ постановки въ данномъ государствѣ суда, отъ степени развитія началъ права, какъ въ центрѣ государства, такъ и въ мѣстности: эти установленія зависятъ еще и отъ степени общественнаго развитія.

Съ этой точки зрѣнія не лишено научнаго интереса посмотрѣть на положеніе Сибирскаго края XVIII-го вѣка «при блескѣ того свѣта», выражаясь словами профессора В. И. Сергѣевича [2]), «которымъ на минуту освѣтила всѣ закоулки нашего обширнаго отечества мысль Екатерины Великой».

Своеобразно понимаемы были депутатскія полномочія въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ Сибири. Такъ напримѣръ, въ Енисейскѣ депутатъ Самойловъ обязанъ былъ своимъ избраніемъ [3]) ненависти

---

[1]) П. С. З., т. XXIX, № 22143.

[2]) В. И. Сергѣевичъ, «Лекціи и Изслѣдованія», изд. 1883, стр. 817, 818.

[3]) Шашковъ, «Опыты законодательныхъ собраній въ Россіи».—«Дѣло» 1870 г., № 5. Сравн. В. Н. Латкинъ, «Законодательныя Коммиссіи», стр. 210.

къ нему согражданъ, желавшихъ отомстить ему чрезъ избраніе въ Коммиссію. Большинство горожанъ Енисейска смотрѣло на полномочія депутата какъ на бремя; того же взгляда придерживался и самъ депутатъ Самойловъ, не смотря на то, что нѣкоторыя заявленія его въ Коммиссіи даютъ основаніе видѣть въ немъ человѣка не чуждаго образованію [1]). И въ вѣдомствѣ Мангазейской воеводской канцеляріи выборъ депутатовъ въ Екатерининскую Коммиссію показался населенію бременемъ и притомъ непосильнымъ. Названная канцелярія доносила Сенату про жителей г. Мангазеи и повѣренныхъ отъ живущихъ по уѣздамъ посадскихъ и разночинцевъ слѣдующее: «по учиненіи уже присяги поданнымъ они въ Мангазейскую канцелярію за общими руками отзывомъ, изъясняя свое малолюдство и изнеможеніе и что они ничего къ сочиненію проэкта новаго уложенія за скудостью и бѣдностью для своихъ выгодностей представить не могутъ просятъ о освобожденіи ихъ отъ посылки въ помянутую Коммиссію депутата».

Приведенное признаніе оставляло въ неизвѣстности связь между «изнеможеніемъ» и отсутствіемъ у населенія нуждъ.

Относительно инородцевъ оказалось, что «въ разсужденіи ихъ легкомыслія за погостными повѣренными мангазейская канцелярія къ вызову ихъ въ г. Мангазею указы посылать весьма опасна, дабы они не пришли оттого въ какую робость и не разбѣжались всѣ въ дальнія тайги».

По докладу Сената о происшествіяхъ въ Мангазеи, императрица положила резолюцію—«не высылать» [2]).

Въ другихъ мѣстностяхъ Сибири, «изнеможеніе» однихъ и «легкомысліе» другихъ было вѣроятно не столь значительно, такъ какъ 29 депутатовъ все же явились изъ Сибири на зовъ императрицы Екатерины [3]).

При томъ отношеніе городовъ Енисейска и Мангазеи къ пред-

---

[1]) Упомянутый депутатъ Самойловъ высказался въ Коммиссіи за необходимость для купца слѣдующихъ наукъ: «познаніе закона Божія, россійская грамота и чистое письмо, нѣмецкій языкъ и другіе, если найдутся учители, ариометика, знаніе разныхъ товаровъ и цѣнъ ихъ, также мѣръ и вѣсовъ, географія и исторія». Сб. Рус. Ист. Общ., т. VIII, стр. 161.

[2]) Липинскій, «Новыя данныя для исторіи Екатерининской Коммиссіи» (Ж. М. Н. П. Іюнь).

[3]) Головачевъ, «Сибирь въ Екатерининской Коммиссіи».

принятому императрицей Екатериной созыву Коммиссіи не опредѣляло еще воззрѣній на это дѣло всѣхъ сибирскихъ депутатовъ. Между ними были и такіе, для которыхъ начинавшееся дѣло законодательной работы на основахъ, утраченныхъ было въ XVIII столѣтіи, представлялось дѣломъ государственной важности.

«Да успокоятся теперь всѣ страны Россійскія»,—читаемъ мы въ мнѣніи депутата отъ города Иркутска Алексѣя меньшого Сибирякова [1]),—«ибо онѣ достигли до такихъ временъ, въ которыя настанетъ самая истина, и послѣднія всякаго рода наглости должны вовсе истребиться... настало, повторяю, такое время, котораго предки наши желали имѣть, но не получили».

Не смотря на то, что въ воззрѣніяхъ руководящихъ лицъ въ Коммиссіи, генералъ-прокурора Вяземскаго и маршала Бибикова—«тишина» и «молчаніе» составляли существенныя качества депутатовъ, достойныя всякой похвалы [2]), сибирскіе депутаты имѣли самостоятельныя воззрѣнія на счетъ задачъ законодательнаго собранія и дѣятельности въ немъ его членовъ. Такъ напримѣръ, въ противоположность указаннымъ мнѣніямъ, депутатъ Сибиряковъ утверждалъ, что «не то есть высочайшее желаніе Великой нашей Императрицы, Премудрой Матери отечества, дабы столь вождѣленное и дражайшее время препровождали въ молчаніи» [3])

Въ цѣломъ расположеніи занятій депутатовъ въ Коммиссіи вопросы управленія не занимали главенствующаго мѣста. Тѣмъ не менѣе и эти вопросы вошли въ составъ заявленій сибирскихъ депутатовъ. Такъ, въ мнѣніи депутата отъ г. Иркутска Алексѣя меньшого Сибирякова мы читаемъ слѣдующія соображенія касательно суда и управленія: «нигдѣ такъ не потребны люди добрыхъ качествъ къ производству судовъ, слѣдствій и всякихъ этого рода дѣлъ, какъ въ мѣстахъ отдаленныхъ отъ столичныхъ городовъ. Тамъ ежели случится такой человѣкъ, который испорченъ

---

[1]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. XIV, стр. 131—133.

[2]) В. И. Сергѣевичъ, Предисловіе къ т. XXXII, Сб. Рус. Ист. Общ., стр. VI и VII. Генералъ-прокуроръ Вяземскій «нашелъ полезнымъ для дѣла законодательства обойти всѣ лавки, на которыхъ сидѣли депутаты, осматривая, «все ли происходитъ порядочно и тихо». Дневная записка второго засѣданія Коммиссіи, происходившаго подъ предсѣдательствомъ маршала Бибикова, «оканчивается слѣдующей аттестаціей поведенія членовъ Комиссіи: «надлежащая благопристойность, тишина и молчаніе во все время засѣданія сохранялись».

[3]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. XIV, стр. 132.

нравомъ и имѣетъ скрытый ядъ въ своемъ сердцѣ, то многіе порядочные люди могутъ быть напрасно порабощены и приведены въ самое жалостное состояніе. Но чтобы вывести въ скорости сіе наружу, тому могутъ препятствовать многія причины и особливо дальнее разстояніе, такъ что пройдетъ не мало времени, пока помянутое бѣдствіе не сдѣлается извѣстнымъ».

Далѣе Сибиряковъ прибавлялъ: «не могу безъ ужаса вспомнить, какому несчастію городъ Иркутскъ былъ подверженъ чрезъ слѣдственную коммиссію, продолжавшуюся съ 1758 по 1760 годъ. Тогда многіе первостатейные купцы отъ несноснаго мученія бѣдственно скончали свою жизнь, а имѣніе ихъ предалось расхищенію; словомъ сказать, что городу Иркутску нанесено убытку не менѣе какъ до трехъ сотъ тысячъ рублей. Съ того времени и до нынѣ сей городъ и вида того не имѣетъ, какой имѣлъ прежде; въ немъ не осталось ничего болѣе, какъ тягостные долги, которые оставшіеся купцы должны платить» [1]).

Не менѣе рѣшительно выступилъ въ защиту положенія, чтобы люди «боялись только однихъ законовъ», депутатъ отъ казаковъ сибирскихъ линій Ѳедоръ Анцыферовъ [2]). По поводу нарушеній указа императрицы Елизаветы о несоверпіеніи казни во время богослуженія, онъ предлагалъ «къ лучшему наблюденію Высокомонаршихъ законовъ» сдѣлать слѣдующее постановленіе: «ежели кто и послѣ окончанія нынѣшняго законодательства въ Россійскомъ государствѣ не только изъ православной вѣры греческаго исповѣданія, но хотя бъ и между иноземческими начальниками, окажется въ такомъ же преступленіи, которое въ имянномъ Государыни Императрицы Елизаветъ Петровны указѣ запрещено, а мною сего 1768 года февраля во 2-й день справедливо усмотрѣно, то за оное и самимъ имъ, кромѣ во 181-мъ отдѣленіи Большаго Наказа положеннаго удовольствія, учинить такое же наказаніе, какое и онъ самъ въ неуказный день подчиненному сдѣлалъ».

И въ другомъ случаѣ Анцыферовъ указывалъ на связанность дѣйствій отдѣльныхъ лицъ и цѣлыхъ общеній закономъ, какъ на непремѣнное условіе истинно государственнаго порядка. «Благородные или высокопочтенные дворяне»,—утверждалъ упомянутый депутатъ,— «не только одному государю, яко предержащей

---

[1]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. XIV, стр. 131—133.
[2]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. XXXII, Приложенія, № 30.

и Богомъ установленной власти, но и Его Величества царскимъ законамъ и прочимъ судебнымъ правительствамъ во всѣхъ зависящихъ отъ службы и должностей ихъ въ государствѣ дѣлахъ, равно какъ и всѣ вѣрноподданные рабы, отвѣтъ дать повинны» [1]).

Въ связи съ убѣжденіемъ о необходимости поддержанія начала законности стоитъ и планъ организаціи надзора надъ органами управленія, представленный въ Коммиссію депутатомъ Анцыферовымъ. Сенаторскія ревизіи казались ему для этой цѣли недостаточными, вслѣдствіе обремененности самихъ сенаторовъ текущими дѣлами управленія.

Надзоръ долженъ быть осуществляемъ «для сего смотрѣнія во всѣхъ дѣлахъ правды и народнаго удовольствія, а особливо въ сохраненіе и приращеніе Высочайшаго интереса». Въ Сибири этотъ надзоръ особенно необходимъ въ силу дальнихъ разстояній.

«Для таковыхъ надобныхъ съ обѣихъ сторонъ посылокъ»,—читаемъ мы въ мнѣніи депутата Анцыферова,—«не соблаговолено ль будетъ вмѣсто высокихъ особъ учредить въ ревизіяхъ Ея Императорскаго Величества, при каждой коллегіи и канцеляріяхъ и прочихъ мѣстахъ по одному, или сколько заблагоразсудится, во образѣ прежде бывшихъ инспекторовъ, изъ добраго, надежнаго и незазорнаго поведенія, искусныхъ и на христіанской добродѣтели основанныхъ особыхъ членовъ, о коихъ бы состояніи не только чтобъ всѣ главныя Правительства, но сама бъ Ея Императорское Величество довольно свѣдомы быть могли, понеже отъ сихъ будетъ зависѣть цѣлость всего государства» [2]).

---

[1]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. XXXVI, Приложенія, № 8.

[2]) Обязанности, возложенныя на этихъ должностныхъ лицъ, должны были заключаться, по мысли Анцыферова въ томъ, «чтобъ каждый изъ посланныхъ въ губерніи, провинціи и къ пограничнымъ командирамъ, сенатскихъ, коллежскихъ и прочихъ указовъ имѣлъ краткіе и справедливѣйшіе экстракты, съ яснымъ и обстоятельнымъ сензомъ: о чемъ именно и изъ котораго правительства по матеріямъ въ каждомъ указѣ исполнить приказано». Съ этими экстрактами «долженствовали они, всякій опредѣленную губернію, не минуя и пограничныхъ мѣстъ, гдѣ состоятъ разныя войска и обитающіе народы съ перемѣнными начальниками, объѣзжая погодно, дѣлать примѣрное и по присяжной должности наблюдательство, какое по онымъ указамъ чрезъ весь годъ въ подчиненныхъ мѣстахъ не на письмѣ, но въ самомъ дѣлѣ исполненіе происходило, и сходственно ль съ силой законовъ и прописанной въ указѣ матеріи сдѣлано, и нѣтъ ли гдѣ въ собственную судейскую пользу или во отягощеніе народу, а паче и въ убытокъ казеннаго интереса, какой отмѣны и излишества».

Предположенная организація имѣла бы цѣлью дать Сенату возможность быть истиннымъ «хранилищемъ законовъ», имѣть вѣрныя свѣдѣнія, «справедливыль къ нимъ изъ губерній, провинцій, также и отъ пограничныхъ командировъ представленія входятъ».

Со своей стороны и «опредѣленные-жъ въ разныхъ провинціяхъ и уѣздахъ воеводы, управители и прочіе начальники съ подвластнымъ народомъ зловредныхъ поступковъ чинить никогда не отважатся, но во ожиданіи такихъ полномочныхъ инспекторовъ будутъ всегда во опасеніи, а паче такіе управители, которые большею частью для того къ такимъ дѣламъ добиваются, чтобъ объявляемыя при опредѣленіяхъ нужды и разные въ пропитаніяхъ недостатки какимъ ни есть способомъ, въ бытность приономъ начальствѣ, съ подвластныхъ крестьянъ и прочихъ чиновъ взятками насытить, въ чемъ уже и многіе опыты были... впредь таковые зараженные пороками и вредящіе народное общество управители и прочіе начальные люди опредѣляемы быть не допустятся, ибо отъ нихъ истинной правды ожидать будетъ туне».

Предлагаемая Анцыферовымъ организація должна была дѣйствовать противъ бумажныхъ проектовъ и сопряженной съ нею волокиты, ибо «неполезные обществу красновидные планы съ проекты, въ томъ числѣ и скрывающія центръ самыя истины представленія, на разныхъ выраженіяхъ основываться и къ вышнимъ правительствамъ входить никогда не посмѣютъ, ибо объ томъ засвидѣтельствовано будетъ посыланными члены»; такая организація повлечетъ за собою, что «подвластный скипетру народъ не будетъ такихъ удрученій видѣть, коими прежде разнымъ

По окончаніи осмотра управленія на мѣстахъ, «должны помянутые члены, возвратясь обратно, подавать въ свою коллегію или канцелярію справедливыя описи, гдѣ ими что персонально усмотрѣно или противъ посланныхъ указовъ не сходственно найдено, и отъ чего то послѣдовало, и не требуется ли въ чемъ какого поправленія, прибавки или убавки».

Для того, чтобы упомянутый надзоръ былъ бы вполнѣ надеженъ, Анцыферовъ предлагалъ «брать изъ всякаго рода отъ жителей, для которыхъ они и проѣздъ свой имѣть будутъ, за руками лучшихъ людей и съ общаго ихъ согласія, однако жъ не минуя и судебныхъ мѣстъ, въ томъ числѣ и казацкихъ войсковыхъ канцелярій или ихъ начальниковъ,—вѣрныя и непринужденныя съ росписками квитанціи, которыя потому жъ имѣютъ долгъ подавать въ ту коллегію или канцелярію, до которой какая подвластная матерія слѣдовать будетъ, а оныя бы уже обязаны были каждую квитанцію оригиналомъ взносить Правительствующему Сенату». Сб. Рус. Ист. Общ. т. XXXII, Приложенія, № 49.

правительствамъ безмѣрно наскучали, а чрезъ то и настоящимъ дѣломъ наводили великія остановки и помѣшательства».

Такимъ образомъ «помянутыя жъ правительства сами собой чрезъ посыланныхъ членовъ, какъ во удовольствіи всѣхъ прибѣгающихъ въ нуждахъ просителей, такъ и въ скорѣйшихъ по онымъ рѣшеніяхъ, пачежъ всего и по свѣдѣнію всѣхъ обстоятельствъ, въ неучиненіи никогда заочныхъ отказовъ, не только предъ всѣмъ свѣтомъ, но и предъ самимъ Богомъ въ правосудіи могутъ остаться всегда безъ отвѣтными, въ чемъ ихъ и главная должность зависитъ самихъ».

Анцыферову казалось, что правительство дѣйствовало въ мѣстности, особенно столь отдаленной какъ Сибирь, какъ бы заочно. Предложенная имъ система надзора должна была преслѣдовать цѣль приближенія правительства къ области. «А безъ того учрежденіе, кажется, въ столь пространной имперіи, всѣхъ зараженныхъ порокомъ, какъ бы строго указами писано не было, истребить по заочію есть не безъ трудности» [1]).

Заявленія сибирскихъ депутатовъ Анцыферова и Сибирякова (не говоря о другихъ депутатахъ великороссійскихъ губерній) могутъ служить опроверженіемъ отрицательныхъ сужденій, высказываемыхъ иногда о членахъ Екатерининской Коммиссіи [2]). Самыя основныя нужды Сибирскаго края въ подзаконномъ управленіи, столь назрѣвшія въ условіяхъ сибирской дѣйствительности, столь настоятельно требовавшія вниманія правительства, не остались чуждыми упомянутымъ представителямъ Сибирской земли.

Кромѣ указанныхъ мнѣній, захватывавшихъ самые глубокіе вопросы, связанные съ строемъ сибирскаго управленія, сибирскіе депутаты возвышали свой голосъ и въ вопросахъ, касающихся подробностей административной системы.

Такъ современная ему организація словесныхъ судовъ казалась депутату Бекишеву неудовлетворительною, потому что, «выби-

[1]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. XXXII, Приложенія, № 49.

[2]) Ср. напр. сужденіе объ Екатерининской Коммиссіи Сперанскаго, высказанное имъ въ одной изъ бесѣдъ съ императоромъ Александромъ: «La foule de ces legislateurs ne comprenoit ni le but, ni la nature de la destination à laquelle ils étaient appellés; on peut même douter qu'il y ait eu parmi eux un seul individu, une seule tête capable de monter à la hauteur de cet emploi et d'en examiner toute l'étendue».—Considérations sur l'esprit et la màturité d'une réforme politique en Russie.—1809.—Рукопис. Отд. Имп. Публичн. Библ. Собран. Рѣпинскаго, Б,д.

раются къ тѣмъ дѣламъ изъ одного купечества по два и по три человѣка». Это одностороннее представительство интересовъ въ словесныхъ судахъ влекло за собою неудобства при столкновеніи интересовъ купечества съ интересами другихъ сословій [1]). И существовавшая въ то время организація полиціи вызывала Бекишева на справедливыя жалобы [2]).

Относительно организаціи магистратовъ и ратушъ депутатъ отъ города Иркутска Сибиряковъ предлагалъ «присутствующихъ опредѣлять не изъ другихъ дальнихъ городовъ, а изъ мѣстнаго купечества по три человѣка баллотированіемъ, которымъ и быть по шести лѣтъ безъ перемѣнно, такъ же какъ и прежде происходило; отъ такого порядка и тѣ другихъ городовъ купцы не понесутъ отягощенія, и мѣстные жители будутъ получать большее правосудіе».

---

[1]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. XXXII, Приложенія, № 17. Въ голосѣ депутата Бекишева далѣе читаемъ: «А случаются отъ купцовъ въ томъ судѣ дѣла въ силѣ законовъ и съ другими чинами, а словесный же судъ ничто иное значитъ, какъ по просьбамъ чинитъ надлежитъ краткое и скорое рѣшеніе. И какъ кто на кого въ томъ судѣ объявитъ свою просьбу, то по тѣхъ людей для сыску чинятъ посылку. Но другихъ чиновъ люди хотя и вѣдаютъ указы, что явиться имъ къ тому суду надлежитъ, точію, зная свою неправду, надѣясь на своихъ командировъ, вымышляютъ разными образы отбывательство, что видя, словесный судъ принужденъ на оныхъ ослушниковъ представлять магистрату письменно, а оттого магистрата къ той командѣ, гдѣ оный ослушникъ вѣдомъ о присылкѣ его. А много и того бываетъ, что тѣ ихъ командиры ослушниковъ и не присылаютъ долговременно, и бѣдные просители несутъ не малое раззореніе и убытки. А бываемая просьба на купцовъ отъ другихъ чиновъ людей весьма скоро рѣшительна, потому какъ въ томъ судѣ судьи опредѣляются изъ купцовъ, которые чинятъ непродолжительныя рѣшенія. А егда въ вышеписанные словесные суды отъ разныхъ родовъ людей въ присутствующіе по баллотированію вновь приказано будетъ учредить, то уже властно оное собраніе по общему согласію будутъ чинить скорое рѣшеніе, да и челобитчику и отвѣтчику всякому отважнѣе къ тому суду приходить можно, надѣяся, что ихъ точный командиръ въ томъ судѣ есть; отъ чего думаю произойдетъ въ разбирательствѣ спокойствіе и тишина всѣмъ людямъ».

[2]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. XXXII, Приложенія, № 17. Въ голосѣ депутата Бекишева, читаемъ: «а находящіеся нынѣ въ городахъ у полицейскихъ дѣлъ господа офицеры, которые, захватывая въ свою полицію всѣхъ чиновъ людей, и во всякихъ дѣлахъ судятъ, не смотря на то, что не ихъ командъ тѣ люди; и за малыя вины, а прочихъ и безвинно, берутъ и сажаютъ подъ караулъ; но всего того важнѣе, сѣкутъ плетьми и кошками, чѣмъ уродуютъ плоть человѣческую безъ всякаго милосердія».

На магистраты и ратуши упомянутый депутатъ желалъ бы возложить полицію (во всѣхъ городахъ, кромѣ столичныхъ); такая организація должна была повлечь за собою, что «жители получатъ облегченіе отъ излишняго притѣсненія, и всякіе торги, промыслы и рукодѣлія будутъ производиться съ лучшимъ успѣхомъ» [1]).

Депутатъ отъ города Тобольска Яковъ Медвѣдевъ указывалъ [2]), что «въ нѣкоторыхъ судебныхъ мѣстахъ судъ производится весьма долговременно, и не только годъ или два, но въ отдаленныхъ мѣстахъ и по десяти лѣтъ дѣло продолжается въ одномъ судебномъ мѣстѣ, кромѣ апелляціи».

Несмотря на то, что многочисленные указы засвидѣтельствовали непримѣнимость «формы суда» къ условіямъ жизни кочевыхъ племенъ Сибирскаго края, депутату отъ города Нерчинска князю Павлу Гантимурову приходилось всеже указывать [3]), что «Нерчинская воеводская канцелярія, помимо начальника и старшинъ, забираетъ изъ волостей Тунгусовъ и Братскихъ людей по небольшимъ ихъ дѣламъ и, содержа ихъ подъ карауломъ по нѣскольку лѣтъ, чинитъ производство безъ сихъ старшинъ; а эти инородцы, по незнанію ими русскаго языка и приказнаго порядка, запутываются подъячими, и многіе изъ нихъ бываютъ обвиняемы, иногда совершенно безвинно. Сверхъ того нарочно посылаемые за упоминаемыми инородцами изъ канцеляріи разные люди, пріѣзжая въ ихъ улусы, бьютъ ихъ и вымогаютъ взятки и дѣлаютъ другія притѣсненія. Отъ этого Тунгусы и Братскіе люди, какъ народъ безсловесный, приходятъ въ крайнее разореніе и скудость и дѣлаются несостоятельными къ платежу въ казну ясака. И такъ какъ тѣ народы кочуютъ волостями своими въ дальныхъ мѣстахъ отъ городовъ и русскаго разговора почти не знаютъ, а грамотѣ никто не умѣетъ, слѣдовательно, и въ законахъ не свѣдущи; впредь же къ обученію ихъ русскому языку и грамотѣ, за дальностью отъ городовъ, ни какого способа нѣтъ, то для нихъ форма о судѣ, по слабому моему мнѣнію, кажется не нужна».

Депутатъ отъ города Енисейска Степанъ Самойловъ видѣлъ средство улучшить управленіе Сибири въ уравненіи сибирскихъ

---

[1]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. XIV, стр. 132, 133.

[2]) Ср. Сб. Рус. Ист. Общ., т. XIV, стр. 153—155.

[3]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. XIV, стр. 208—211.

дворянъ съ россійскимъ потомственнымъ дворянствомъ, объясняя, что уже изстари было узаконено для всякихъ городовыхъ службъ быть «дворянамъ» и «дѣтямъ боярскимъ». Число ихъ въ каждомъ городѣ и положенное имъ жалованье опредѣлено было въ 1725 году особымъ штатомъ, но до того нѣкоторые изъ нихъ получили земли (которыя и постарались заселить), нѣкоторые же удовольствовались денежнымъ и хлѣбнымъ жалованіемъ. Неся обязанности коммисаровъ, весьма обременительныя по сбору податей, ясака, по пріему и отвозу казенныхъ денегъ въ разные города, сибирскіе дворяне и дѣти боярскіе употреблялись и на слѣдствія и на отводъ и межеваніе государственныхъ земель и на выполненіе чисто полицейскихъ функцій. Трудно предположить, чтобы за добросовѣстнымъ исполненіемъ всѣхъ этихъ обязанностей у нихъ оставалось бы свободное время; однако воеводы находили возможнымъ привлекать ихъ еще и къ исполненію должности подъяческой—къ веденію письменныхъ дѣлъ въ воеводской канцеляріи [1]).

На предложеніе Самойлова послѣдовали возраженія не въ смыслѣ недостаточности или нецѣлесообразности этого предложенія, а съ точки зрѣнія сословнаго достоинства. Въ этомъ духѣ построилъ свое возраженіе князь Щербатовъ, считавшій невозможнымъ принять предложеніе Самойлова въ виду того, что сибирскіе дворяне и дѣти боярскіе представляли собою не опредѣленное состояніе, переходящее отъ отца къ сыну, а лишь званіе, жалуемое губернаторами выслужившимся казакамъ. Перечисляя разнообразные разряды сибирскихъ служилыхъ людей и поселенцевъ, кн. Щербатовъ отрицалъ, «чтобы кто-либо изъ дворянъ туда былъ посланъ для заведенія тамъ шляхетства». Полагая единственнымъ достойнымъ способомъ достиженія дворянскаго достоинства—«съ пролитіемъ крови»—упомянутый депутатъ, предлагая лишить сибирскихъ дворянъ права носить это званіе, высказывался за необходимость основанія «дворянскаго корпуса» для устройства «порядочнаго управленія въ обширной странѣ Сибирскаго Царства» [2]). На сторонѣ мнѣнія кн. Щербатова оказался и сибирскій

---

[1]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. IV, стр. 155—157. Дворяне получали денежнаго жалованья 8 руб. 82 коп., хлѣбнаго—по 5 четвертей 2 четверика ржи и столько же овса ежегодно; дѣти боярскіе — 7 руб. 4 коп. — 5 четвертей ржи 4 четверти 5 четвериковъ овса ежегодно, ibidem, стр. 156.

[2]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. IV, стр. 159, 160.

губернаторъ Чичеринъ, предложившій переименовать сибирскихъ дворянъ—въ губернскіе коммисары, съ производствомъ въ оберъ-офицерскіе чины, а сибирскихъ дѣтей боярскихъ—въ коммисаровъ уѣздныхъ, съ цѣлью устраненія возможности смѣшивать сибирскихъ дворянъ, производимыхъ въ этотъ чинъ изъ рядовыхъ казаковъ властью губернатора, съ Высочайше пожалованнымъ «шляхетствомъ» [1]).

Характерной чертой приведенныхъ пожеланій является механическое пониманіе строя и задачъ управленія. Такое пониманіе естественно вытекало изъ идей эпохи, соотвѣтствовало и прошлому сибирскаго управленія. Тѣмъ не менѣе необходимо отмѣтить, что тѣ изъ сибирскихъ депутатовъ, которые задумывались надъ улучшеніемъ строя управленія въ родномъ имъ краѣ, мыслили эти улучшенія, какъ извнѣ наложенныя, механически примѣняемыя. Оставался открытымъ вопросъ, что дѣлать населенію въ области управленія, какъ опредѣлятся отношенія населенія къ задачамъ, непрестанно выдвигаемымъ жизнью, разрѣшеніе которыхъ находится въ зависимости отъ государства. Понятія самодѣятельности населенія, его самоуправленія, были какъ будто чужды сибирскимъ депутатамъ, не смотря на то, что эти понятія пользовались такимъ широкимъ распространеніемъ въ сознаніи русскаго народа до XVIII вѣка. И этнографическая связь, существующая между сибирскимъ населеніемъ и Великимъ Новгородомъ, съ его этнографическими колоніями, поморскими городами не установила какъ будто духовнаго преемства между ними.

Взять на себя утвержденіе, что дѣйствительно эти понятія были чужды сибирскому населенію второй половины XVIII вѣка, было бы слишкомъ смѣло. Расположеніе занятій депутатовъ въ Екатерининской Коммиссіи приковывало ихъ вниманіе къ законамъ о состояніяхъ, давая тѣмъ искусственную почву для развитія вопросовъ самоуправленія.

Если нельзя утверждать, чтобы упомянутыя начала самоуправленія были неизвѣстны Сибири того времени, то можно, кажется, предположить, что условія малой населенности Сибири, въ связи съ уровнемъ просвѣщенія самаго населенія и его экономическимъ положеніемъ составляли препятствія для формулировки положеній въ упомянутомъ направленіи. На это явленіе вліяли, конечно, и многія

---

[1]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. IV, стр. 204.

другія условія, среди которыхъ оторванность Сибирскаго края отъ образованнаго міра, плохіе пути сообщенія съ Европейской Россіей и Китаемъ создавали тяжелыя условія для развитія края. Не остались безъ вліянія и факторы иного порядка, принципы и идеи, которыя привносили съ собою въ жизнь Сибирскаго края органы его управленія.

При оскудѣніи стремленій въ населеніи работать на общую пользу, въ живомъ общеніи съ органами государства, должны были развиваться эгоистическіе инстинкты, духъ эксплоатаціи, матеріалистическіе идеалы—факторы враждебные духу союзныхъ началъ, самоуправленія.

Мнѣнія, высказанныя нѣкоторыми сибирскими депутатами въ Екатерининской Коммиссіи, могутъ служить убѣдительнымъ доказательствомъ вѣрности только что упомянутаго положенія.

Депутатъ отъ жителей Барнаульскаго завода Иванъ Карышевъ жаловался [1]) на то, что «нынѣ многіе изъ крестьянъ и разночинцевъ, оставя прямыя свои обязанности, производятъ торговлю разнаго рода предметами, не только подъ именемъ своего рукодѣлья, но и не скрывая того, что они чужіе. Покупая эти товары, они свободно продаютъ ихъ по отдаленнымъ городамъ и усилились подобно купцамъ. Кромѣ этого они вступаютъ и въ подряды, а особливо крестьяне Сибирской губерніи Демидовскихъ заводовъ и нѣкоторыхъ великороссійскихъ городовъ. Имѣя достаточный капиталъ, они ѣздятъ на ярманки къ Макарію и въ Ирбитъ, провозятъ товары въ дальніе Сибирскіе города, какъ сухимъ путемъ большими обозами, такъ и водяными сообщеніями на судахъ отъ Тобольска черезъ Томскъ до Иркутска и за Байкальское море до Селенгинска и Якутска. Они продаютъ и мѣняютъ товаръ на товаръ во всѣхъ тамошнихъ мѣстахъ, въ городахъ и на заводахъ, а наиболѣе по уѣздамъ, селамъ и деревнямъ, всякаго званія людямъ, оптомъ и въ розницу, безъ всякаго опасенія» [2]).

---

[1]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. VIII, стр. 193—200.

[2]) «На вырученныя такимъ образомъ деньги»,—полагалъ далѣе депутатъ Карышевъ,—«они покупаютъ всякую мягкую рухлядь, какъ то: соболей, бѣлку, горностая, рысь, куницу, волка, корсака, ушканину, медвѣдей, песцовъ, всякаго рода бобровъ и лисицъ камчатскихъ и прочихъ тому подобныхъ, и возвращаясь съ этою покупкою, привозятъ ее на ярманки и въ города, продаютъ и мѣняютъ во всякое время въ такомъ обширномъ количествѣ, что превышаютъ продажу

Основываясь на многочисленныхъ указахъ, пытавшихся ограничить занятіе торговлею однимъ купеческимъ сословіемъ, депутатъ Карышевъ полагалъ, что «вышеписаннымъ крестьянамъ и прочимъ разнаго званія и достоинства людямъ, имѣющимъ капиталы и промыслы, слѣдуетъ, по желаніямъ ихъ, записываться въ посады; а если они этого не исполнятъ, то въ силу приведенныхъ узаконеній никакими товарами, кромѣ опредѣленныхъ предметовъ, торговать не надлежитъ; также въ переторговлю и въ купечество ни подъ какимъ видомъ, вступать и съ купцами кредитами обязываться не должно; а по этому на ярманки въ города и въ прочія мѣста ихъ не допускать, но единственно упражняться въ хлѣбопашествѣ и прилагать объ немъ крайнее стараніе, равно какъ и о прочихъ относящихся къ нему потребностяхъ, какъ о томъ въ данномъ Коммиссіи Наказѣ предписано и какъ Ея Императорское Величество, за прилежное къ земледѣлію трудолюбіе, соизволила обнадежить награжденіемъ».

Требованія монополіи для купцовъ въ области торговли допускали исключенія.

«Что же касается до произведеній крестьянскаго хозяйства и рукодѣлій, какъ то: всякаго рода хлѣба, рогатаго скота, лошадей, масла коровьяго, сѣменнаго гороха, сукна, холста, льна, пеньки, овчинъ, шубъ, разнаго званія лѣса, дровъ, сѣна и тому подобнаго, то я согласенъ на дозволеніе крестьянамъ продавать оные»,— замѣчалъ Карышевъ,—«но только съ тѣмъ, чтобы каждый продавалъ свои собственныя издѣлія и въ тѣхъ городахъ и ярманкахъ, гдѣ кто по близости живетъ, и чтобы они не имѣли права ничего перекупать другъ у друга и ѣздить для продажи въ другія отдаленные города и мѣста и тѣмъ не дѣлали бы купечеству никакого помѣшательства».

Но и огражденіе отъ попытокъ крестьянъ принять участіе въ торговомъ оборотѣ[1]), оказывалось, по мнѣнію депутата Кары-

производимую купцами. Этимъ дѣлается купечеству въ его торговлѣ не только большое помѣшательство, но и явный подрывъ, такъ что въ нѣкоторыхъ мѣстахъ у купцовъ купленные и вымѣненные ими разные товары изъ году въ годъ остаются нераспроданными на не малыя суммы. Отъ этого купцы принуждены бываютъ для выручки употребленныхъ въ обращеніе денегъ, продавать съ накладомъ, а наконецъ уже и отдавать въ долгъ». Сб. Рус. Ист. Общ., т. VIII, стр. 194.

[1]) Ср. Щаповъ, «Сибирское общество до Сперанскаго» (въ Извѣстіяхъ Сибир-

шева, недостаточнымъ обезпеченіемъ для безмятежнаго существованія сибирскаго купечества: и конкуренція купечества Европейской Россіи подлежала де устраненію.

«Прежде, когда были внутреннія пошлины»,—читаемъ мы въ пространномъ разсужденіи Карышева [1]),—«тогда при таможняхъ осматривалось, кому какими товарами слѣдуетъ торговать и кому не слѣдуетъ. Нынѣ, по уничтоженіи сихъ внутреннихъ пошлинъ, купцы многихъ здѣшнихъ городовъ, зажиточные крестьяне и всякаго званія люди пріѣзжаютъ въ города Сибирской губерніи, а особливо въ Барнаульскій заводъ и въ другія, какъ мнѣ извѣстно, мѣста. Они скупаютъ всякіе товары и мягкую рухлядь отъ тамошнихъ народовъ, производятъ свои торги, гдѣ захотятъ, сидятъ въ лавкахъ и продаютъ товары въ розницу; и эта торговля до того простирается, что самимъ тамошнимъ жителямъ, сибирскимъ купцамъ, рѣдко удается покупать мягкую рухлядь, развѣ только у нихъ же самихъ пріѣзжихъ дорогою цѣною».

Выходъ изъ этого положенія представлялся Карышеву не въ устраненіи стѣсненій, существующихъ для сибирскихъ купцовъ въ предѣлахъ Европейской Россіи, а въ возстановленіи внутреннихъ таможенъ [2]).

Приведенныя воззрѣнія представляли собою далеко не слу-

скаго Отдѣла И. Р. Г. О. 1873 г., т. IV),—объ общемъ стремленіи крестьянъ въ Сибири «быть торговыми».

[1]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. VIII, стр. 274—285.

[2]) «Когда бы были внутреннія пошлины»,—утверждалъ Карышевъ,—«то думаю, что и государевъ интересъ получалъ бы свою прибыль, и посторонніе купцы, крестьяне и всякаго званія люди не покусились бы ѣздить туда изъ отдаленныхъ странъ для безпошлинной торговли, и мѣстнымъ купцамъ не было бы такой обиды, тѣмъ болѣе, что сибирское купечество отнюдь не имѣетъ такой выгоды, какую здѣшнее купечество.

Когда первымъ случится пріѣхать со своимъ товаромъ въ Москву или въ другой какой городъ, то они не только не могутъ продать что либо изъ своего товара въ розницу, но еще должны весь свой товаръ сдать оптомъ тамошнимъ купцамъ по назначаемой ими цѣнѣ».

Возстановленіе внутреннихъ таможенъ должно было имѣть двоякую цѣль по мысли упомянутаго депутата: съ одной стороны оно поставило бы сибирское купечество въ болѣе благопріятныя условія конкуренціи съ купечествомъ великороссійскимъ; съ другой стороны доходы, получаемые съ внутреннихъ таможенъ, могли бы дать возможность сбавить пошлины, взимаемыя на Кяхтинской таможнѣ, что также могло оказаться не безполезнымъ для сибирскаго купечества. Сб. Рус. Ист. Общ., т. VIII, стр. 279 и слѣд.

чайное явленіе: они совпадали съ мнѣніями депутатовъ отъ города Тобольска—Якова Медвѣдева, отъ города Тары—Афанасія Бекишева, отъ города Томска—Степана Фомина.

Такъ депутатъ Медвѣдевъ полагалъ, что «въ данномъ отъ Ея Императорскаго Величества Большомъ Наказѣ дѣйствительно изображено, что жители Россійской имперіи раздѣляются на три разряда: на дворянство, мѣщанство и крестьянство. Во всѣхъ почти государствахъ существуютъ такія же правила и нигдѣ не усматривается смѣшеніе родовъ; каждый упражняется въ приличествующихъ ему должностяхъ [1])».

Въ мнѣніи депутата Фомина, касающемся того же вопроса, читаемъ [2]): «крестьянамъ и прочимъ, кому запрещено указами, не надлежитъ торговать никакими товарами, кромѣ какъ опредѣленными крестьянскими издѣліями и тѣмъ, что отъ ихъ деревенской экономіи и рукодѣлій происходитъ; въ лавкахъ имъ не сидѣть и оныхъ, также погребовъ, анбаровъ и прочихъ промысловъ и заводовъ, отнюдь не имѣть, и съ купечествомъ ни подъ какимъ видомъ кредитами не обязываться, чтобы чрезъ это купечеству не дѣлать помѣшательства и подрыва; но единственно прилежать къ своимъ обязанностямъ, а особливо имѣть крайнее стараніе и ревность къ хлѣбопашеству».

И депутатъ Бекишевъ добивается исключительныхъ правъ для купечества. Вызванный на то стремленіемъ нѣкоторыхъ депутатовъ изъ дворянъ отобрать фабрики и заводы въ исключительное пользованіе своего сословія [3]), депутатъ Бекишевъ нахо-

---

[1]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. VIII, стр. 205.

[2]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. VIII, стр. 257.

[3]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. VIII, стр. 47. «Нѣкоторые изъ господъ депутатовъ отъ дворянъ»,—замѣчалъ Бекишевъ,—«между прочимъ, подали въ Коммиссію мнѣнія о томъ, чтобы заводы и фабрики дозволить имѣть только однимъ дворянамъ, которымъ, какъ они утверждали, наиболѣе прилично владѣть оными, потому что они имѣютъ у себя достаточное число крестьянъ; купцамъ же, по ихъ мнѣнію, надлежитъ только имѣть отъѣзжіе торги и самимъ имъ при нихъ находиться. Хотя купцы, какъ говорили помянутые депутаты, и посылаютъ на эти торги съ товарами вмѣсто себя прикащиковъ, но изъ оныхъ рѣдко бываютъ люди вѣрные, а большая часть такіе, которые растрачиваютъ имущества своихъ хозяевъ и приводятъ ихъ къ разоренію. Сверхъ того гг. депутаты отъ дворянства предлагали, что для крестьянъ, состоящихъ при фабрикахъ и заводахъ, нѣтъ нужды отводить землю для пахоты, а надлежитъ этимъ крестьянамъ всегда находиться въ работѣ при тѣхъ фабрикахъ и заводахъ, для которыхъ

дилъ, что «купечество, пріобрѣтая отъ государей своихъ милость, принесло отечеству пользу тѣмъ, что, размноживъ заводы и фабрики, увеличило государственные доходы и доставило великую славу имперіи нашей, находящейся подъ обладаніемъ нынѣ благополучно царствующей Премудрой Государыни».

«Я полагаю, что заводы и фабрики надлежитъ, безъ изъятія, оставить купечеству»,—читаемъ мы далѣе въ мнѣніи упомянутаго депутата,—«тѣмъ болѣе, что купцамъ слѣдуетъ пользоваться правами купечества, а дворянамъ дворянскими правами. Что изъ того будетъ, если дворяне и тѣми и другими правами одни будутъ пользоваться? Какимъ образомъ тогда сохранимъ коммерцію? Откуда получимъ доходы, которые отъ нея проистекаютъ? Въ какомъ положеніи будутъ находиться купцы, когда совсѣмъ лишатся своего права? По моему мнѣнію я за наилучшее признаю утвердить законы Петра Великаго и его преемниковъ, чтобы, въ силу оныхъ, каждое сословіе оставить въ своихъ правахъ».

И съ депутатомъ Бекишевымъ повторилось нерѣдкое явленіе при отстаиваніи привиллегіи, когда, ограждая исключительныя права своего сословія, вооружаются противъ исключительныхъ правъ, существующихъ за другими сословіями: «впредь обнадежить и узаконить»,—предлагалъ Бекишевъ,—«что кто достойное къ славѣ Россіи сдѣлать можетъ, завести ли фабрику или заводъ, то чтобы тѣхъ, какъ распространителей искусствъ, жаловать дозволеніемъ покупать потребное число людей и дачею земель. Отъ чего Россія получить можетъ большія выгоды» [1]).

и отвести только такое количество земли, которое потребно подъ строеніе самыхъ заводовъ и фабрикъ, для населенія крестьянъ и подъ рудники».

[1]) Положеніемъ класса ремесленниковъ депутатъ Бекишевъ былъ также недоволенъ и предлагалъ для приведенія этой части въ надлежащее устройство слѣдующее: «во 1) чтобы всякій ремесленникъ былъ гражданинъ города и имѣлъ въ немъ постоянное жительство, но чтобы онъ ни къ кому не былъ прикрѣпленъ, и въ другое ремесло, кромѣ своего, не входилъ; 2) чтобы каждое ремесло отдѣлить отъ другаго и изъ каждаго изъ нихъ выбрать старосту, который смотрѣлъ бы за исправностію работъ и поведеніемъ ремесленниковъ; 3) чтобы ремесленники селились въ одномъ мѣстѣ для болѣе удобнаго надъ ними надзора; 4) доходъ распредѣлить по промысламъ и по тому числу душъ, сколько можетъ ихъ собраться въ цехъ, а за тѣмъ уже особыхъ сборовъ съ нихъ не производить; распредѣленія эти сдѣлать въ присутствіи самихъ ремесленниковъ такимъ образомъ, чтобы доходъ не былъ уменьшаемъ противъ прежняго, и возобновлять оныя черезъ каждые три года; всѣхъ ремесленниковъ исключить изъ подуш-

Соотвѣтственно такому направленію стремленій депутата Бекишева образовались и воззрѣнія его на вопросъ закабаленія инородцевъ, имѣвшій глубокіе корни въ сибирской дѣйствительности [1]). Въ голосѣ упомянутаго депутата, посвященномъ этому вопросу, читаемъ [2]):

«Если въ законѣ предписано будетъ дозволеніе покупать вышеписанныхъ военноплѣнныхъ разныхъ ордъ людей при портовыхъ мѣстахъ съ тѣмъ только, чтобъ держать у себя по покупкѣ урочные годы, то всѣмъ россійскимъ людемъ купить ни какой сходности не предвидится, за тѣмъ что привозятъ ихъ разныхъ же ордъ люди и продаютъ при тѣхъ портовыхъ мѣстахъ немалыми цѣнами, къ тому-жъ и всѣ взрослые бываютъ, но по большей части малолѣтные мужеска и женска пола, а россійскіе люди, льстясь въ силу прежнихъ законовъ тому, что тѣ покупные люди будутъ отъ нихъ неотъемлемы, и вывозятъ въ Россію оныхъ, чѣмъ размножаютъ народъ, чрезъ что прославляется христіанскій законъ; ибо они прежде идололаторцы и магометанцы и сдѣлаются христіанами по покупкѣ оныхъ».

Ставя такимъ образомъ куплю средствомъ духовно-нравственнаго просвѣщенія, депутатъ Бекишевъ высказывалъ мнѣніе, что «надлежитъ не токмо отъ покупки тѣхъ народовъ тѣмъ увольне-

---

наго оклада; 5) крестьянамъ, не записаннымъ въ цехъ, запретить производить всякія работы въ городахъ; 6) владѣльческихъ людей и крестьянъ въ цехъ незаписывать, кромѣ развѣ тѣхъ, которые пожелаютъ наняться у городовыхъ мастеровъ; за точнымъ соблюденіемъ этого порядка надъ цеховыми людьми и самими ихъ мастерствами долженъ имѣть смотрѣніе городской магистратъ, на основаніи XIV гл. устава главнаго магистрата, и наконецъ 7) въ городахъ у дворянъ, въ ихъ домахъ не запрещать собственнымъ ихъ людямъ работать про себя; отъ постороннихъ же людей работъ не принимать и вывѣсокъ имъ не имѣть подъ опасеніемъ взысканія за то пени». Сб. Рус. Ист. Общ., т. IV, стр. 136, 137.

[1]) Ср. повѣствованіе Крижаныча—«Historia (Relatio) de Siberia» (изд. 1822, (стр. 17, 18, изд. 1890, стр. 135, 136): «Mosci advectant merces omnis generis. Calmaci offerunt pecora, jumenta et melotas suas et casaiensem tabacum; vendunt etiam servos, ancillas, agnatos et liberos proprios. Qui si tristentur, dicunt ad illos: vade, miser, hilariter, quia melius tibi erit, non enim ita famem patieris, sicut apud nos pateris. Itaque nullus est in Sibiria alicujus facultatis vir, qui non unum vel plures Calmacos servos ancillasve habeat». Московское правительство принимало мѣры противъ закабаленія инородцевъ. Огрсовъ (op. cit., стр. 198, 199) отмѣчаетъ идейное содержаніе и культурное значеніе этихъ мѣропріятій.

[2]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. XXXII, Приложенія, № 66.

ніемъ удерживать, но еще и пріохочивать, чтобы въ другія земли не продавали, а вывозили бы на россійскія границы и продавали бы россійскому народу и отъ покупателей быть неотъемлемымъ и имѣть ихъ безъ подушнаго платежа, а родившихся дѣтей ихъ писать съ прочими на ряду въ подушный окладъ, какъ прежніе законы о томъ повелѣваютъ».

Если распространеніе христіанства могло служить въ своеобразныхъ воззрѣніяхъ депутата Бекишева цѣлямъ закабаленія, то тѣмъ же цѣлямъ могла служить и филантропическая идея призрѣнія незаконнорожденныхъ: «въ которыхъ городахъ или и прочихъ мѣстахъ воспитательныхъ домовъ не будетъ (а не безъизвѣстно есть, что бываютъ родившіеся незаконно младенцы), и стыда ради матери бросаютъ оныхъ безъ всякаго призрѣнія, а другія, не имѣя чѣмъ своихъ дѣтей воспитывать, а особливо вдовы, изыскивая честныхъ людей, отдаютъ, и сами идутъ для воспитанія къ разнымъ людемъ, которые, принимая оныхъ во младенчествѣ до возраста имѣютъ не малую скуку и своему капиталу въ расходъ употребленіе, обучаютъ грамотѣ и разнымъ ремесламъ, чрезъ то дѣлаютъ ихъ добрыми людьми; а если ихъ только содержать до урочныхъ лѣтъ, то тѣ хозяева, какъ отъ покупки разныхъ ордъ народовъ, такъ и отъ воспитанія незаконнорожденныхъ, немалый понесутъ убытокъ и разореніе, а тѣ люди, чувствуя себѣ отпускъ отъ хозяевъ, не рачительны будутъ къ наукамъ и ремесламъ, а болѣе употреблять себя станутъ въ мотовства и воровства и въ прочія неудобства, чтобъ ихъ хозяева и до сроку освободили, и изъ того какъ государству, такъ и хозяевамъ, будутъ они не токмо безплодны, но еще и вредители; почему и впредь всякій человѣкъ къ покупкѣ такихъ людей уже отваживаться, я думаю, не будетъ, да и тѣ военноплѣнные всякіе народы продаваться будутъ въ другія орды, а младенцы незаконнорожденные помирать безъ просвѣщенія святаго крещенія безвременною смертію».

Обособленность сословій, коренившаяся въ духѣ времени, поддерживалась не только сибирскими депутатами отъ купечества. И депутаты отъ государственныхъ крестьянъ старались защитить себя отъ притѣсненій купечества все на томъ же пути обособленія.

«Неоднократно примѣчено мною»,—читаемъ мы въ голосѣ Петра Бякова, депутата отъ черносошныхъ государственныхъ крестьянъ

Енисейской провинціи [1]),—«что многіе господа депутаты изъ купечества подаваемыми въ Коммиссію о сочиненіи проекта Новаго Уложенія голосами, похваляя коммерцію, требуютъ, чтобъ всякаго званія людямъ дозволить входить и записываться въ купцы. А того ни одинъ членъ изъ купечества, кромѣ господина депутата Барнаульскаго посада Ивана Карышева, представить не хочетъ, что отъ внутренней и безпошлинной торговли, опричь сорока-алтынной подати, знатнаго казнѣ приращенія мало приходитъ, а особливо въ нашей Енисейской провинціи и вѣдомства города Красноярска почти всѣ посадскіе люди, не имѣя торговъ, живутъ въ деревняхъ съ крестьянами на ряду и пашутъ собственныя пашни, и имѣютъ сѣнные покосы и лѣсныя и прочія угодья, какъ настоящіе крестьяне, и только, кромѣ сорока-алтынной подати, ничего не платятъ, но крестьянамъ отъ нихъ какъ въ подводахъ, мостовыхъ починкахъ, рѣчныхъ перевозахъ и въ прочихъ крестьянскихъ и деревенскихъ раскладкахъ никакой помощи нѣтъ, кромѣ одного притѣсненія въ пашенныхъ земляхъ, сѣнокосныхъ лугахъ, лѣсныхъ и прочихъ угодьяхъ; да они жъ еще въ тѣхъ же мѣстахъ нашимъ крестьянамъ чинятъ запрещенія, чтобъ какъ въ добычахъ и продажахъ звѣрей и прочихъ мелочей, кромѣ ихъ, никому продавано не было и ничѣмъ бы тѣмъ крестьянамъ помимо такихъ деревенскихъ купцовъ другъ съ другомъ не перебиваться».

Изъ этихъ отношеній посадскихъ людей къ крестьянамъ депутатъ Бяковъ дѣлалъ выводъ о желательности «записать въ земледѣльцы» тѣхъ изъ посадскихъ людей, которые только носятъ «посадское званіе», а между тѣмъ «питаются въ разныхъ деревняхъ крестьянскимъ ремесломъ и бродивъ по разнымъ мѣстамъ обще съ работниками хлѣбоядцами, найдутся».

Въ противномъ случаѣ упомянутый депутатъ предлагалъ «выслать ихъ изъ тѣхъ деревень въ свои города, дабы отъ нихъ,... земледѣльцамъ никакого въ житьѣ помѣшательства, паче же притѣсненія, не было».

Но едва ли справедливо было бы останавливаться исключительно на мнѣніяхъ сибирскихъ депутатовъ, свидѣтельствующихъ объ общественной розни [2]), среди разъединяющихъ стремленій имѣ-

[1]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. XXXII, Приложенія, № 78.

[2]) Особенное удареніе на мнѣніяхъ такого направленія дѣлаетъ Головачевъ, «Сибирь въ Екатерининской Коммиссіи».

лись и связующія. Наиболѣе типичнымъ представителемъ послѣдняго направленія явился уже упомянутый депутатъ отъ казаковъ сибирскихъ линій Федоръ Анцыферовъ, проводившій мнѣнія о необходимости внутренней безпошлинной торговли, несправедливости ограничивать крестьянъ въ правѣ вести торговлю, вооружавшійся противъ попытокъ закабаленія.

«Осмѣлюсь покорнѣйше предложить господамъ депутатамъ отъ городовъ»,—заявилъ Анцыферовъ,—«не соизволитъ ли само степенное купечество, торгующее внутри государства всякими, какъ купеческими, такъ и крестьянскими товарами, рукодѣліями и промыслами прочихъ разночинцевъ, а въ томъ числѣ и ткаными изъ лыкъ рогожами, безпошлинно, платя только однѣ свои подати, не соизволитъ ли, говорю, оно сперва согласиться съ обремененныхъ разными казенными трудами и подводами крестьянъ, которые болѣе всѣхъ достойны сожалѣнія, снять платимыя ими подушныя деньги и переложить ихъ на купечество; также, не согласится ли оно, изъ получаемой имъ отъ безпошлиннаго торга прибыли, сдѣлать прибавку къ жалованью маложалованнымъ служилымъ людямъ, которые расположены по границамъ Россіи и, прежде всѣхъ обывателей, готовы идти съ воинскими людьми на пролитіе своей крови противъ непріятеля. И тогда уже пусть купечество требуетъ, чтобы все, въ этомъ мірѣ сотворенное отъ Бога для человѣка, никому, кромѣ купцовъ, не было продаваемо, исключая самонужнѣйшихъ хлѣбныхъ и харчевыхъ припасовъ. Тогда всякій крестьянинъ и служилый человѣкъ тѣмъ господамъ купцамъ, какъ своимъ благодѣтелямъ, охотно уступитъ и ни въ какіе купеческіе промыслы входить и мѣшаться не станетъ».

Видя заслуги передъ государствомъ купеческаго сословія въ области иностранной торговли, равно и фабричной и заводской промышленности, депутатъ Анцыферовъ касательно «внутренней и безпошлинной торговли» утверждалъ, что «все равно что купить у купца или у разночинца, только чтобы было дешевле, и особенно хлѣбные и харчевые припасы, ибо ни купецъ, ни крестьянинъ, ничего безъ денегъ не дадутъ» [1]. Сибирскихъ крестьянъ депутатъ Анцыферовъ находилъ «достойными сожалѣнія», и притомъ не голословно.

---

[1]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. VIII, стр. 156—158.

«Этотъ многочисленный, не изъ одного миліона состоящій народъ»,— полагалъ упомянутый депутатъ,— «своими податями, приноситъ государству болѣе плода, чѣмъ купечество. Крестьяне и службами своими отягощены гораздо болѣе купцовъ, ибо во 1) они употребляются во многія казенныя работы; 2) отправляютъ подводную гоньбу; 3) поставляютъ, по временамъ, по табельной цѣнѣ, въ казенные магазины на полковыя потребности фуражъ, овесъ и сѣно, хотя бы сіи предметы въ вольной продажѣ и дороже были; 4) проходящія черезъ крестьянскія селенія воинскія команды имѣютъ у нихъ постой; 4) крестьяне упражняются въ заводскихъ работахъ, которыя доставляютъ государству много прибыли; и наконецъ 6) въ сибирскихъ странахъ они посылаются, отчасти неволею, каждый годъ человѣкъ тысячи по двѣ и болѣе, чтобы доставлять на судахъ въ верхъ по рѣкѣ Иртышу казенный провіантъ, для продовольствія воинскихъ командъ и государевыхъ лошадей. Это разстояніе отъ ихъ домовъ, начиная отъ города Верхотурья до Шульбинскаго форпоста, заключаетъ въ себѣ не менѣе двухъ тысячъ верстъ. Слѣдуя до крѣпости Омской пѣшіе, а отъ Омской до помянутаго форпоста и до крѣпости Усть-Каменогорской водою, на судахъ, въ лямкахъ, они бываютъ въ пути туда и обратно года по два, покидая свое земледѣліе и домашнее хозяйство. Плата имъ производится, когда они бываютъ въ судовой работѣ, по одной копѣйкѣ на версту; пропитаніе же и одежда ихъ собственныя. Хотя бы иногда за погодами, или мелководіемъ, или за другими препятствіями они и простояли на одной верстѣ болѣе недѣли, то все таки они получаютъ ту же однокопѣечную плату. На обратный путь пѣшимъ дается только по пяти копѣекъ на сто верстъ».

Признавая такіе труды сибирскихъ крестьянъ «кровавыми», депутатъ Анцыферовъ полагалъ, что «нѣтъ основательной причины лишать крестьянъ, столь достойныхъ сожалѣнія, ихъ торговли» [1]).

И стремленія провести въ жизнь Сибирскаго края начала закабаленія не нашли въ депутатѣ Анцыферовѣ защитника. По поводу нарушенія гл. XIX, ст. 38 Соборнаго Уложенія [2]), мы чи-

---

[1]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. VIII, стр. 251, 252.

[2]) Ср. Уложеніе, гл. XIX, ст. 38, гдѣ читаемъ: а будетъ котораго посадскаго человѣка дочь дѣвка сбѣжитъ, и въ бѣгахъ выдетъ за мужъ за чьего

таемъ въ голосѣ упомянутаго депутата: «Усматривалъ я въ нашихъ отдаленныхъ мѣстахъ такое обыкновеніе, которое не только съ вышеписаннымъ узаконеніемъ не сходствуетъ, но еще, кажется, нѣкоторою частью и превосходитъ мѣры человѣческаго состоянія, а именно: изъ находящихся на отдаленныхъ сибирскихъ линіяхъ разнаго рода начальниковъ сыскиваются такіе, которые, временнымъ случаемъ получа въ команду свою государевыхъ людей, въ томъ числѣ и служилыхъ (кои до сего царскими законами были неограничены, но всегда порабощены разнымъ многоначальствомъ, а особливо и въ разсужденіи вящшей отдаленности кои обыкновенно всякую правду и человѣческое состояніе отъ высокихъ правительствъ скрывать дозволяютъ), чрезъ разно чинимыя для своей пользы домогательства и примѣтки принуждаютъ дочерей ихъ родныхъ, дѣвокъ или вдовъ, отдавать неволею и подлогомъ въ замужество за своихъ холопей съ вѣчнымъ укрѣпленіемъ, такъ что бѣдная жена и по смерти мужа своего изъ невольничества свободиться способу не находитъ, да и безгласный отецъ въ томъ противорѣчить не въ состояніи».

Изложенныя обстоятельства побуждали депутата Анцыферова настаивать, «дабы соблаговолено было, въ отвращеніе впредь подобныхъ сему злоупотребленій, въ ново-сочиняющемся Уложеніи законъ положить, чтобы таковое насильное вольнаго и подвластнаго скипетру Ея Императорскаго Величества народа, въ томъ числѣ и служилыхъ людей дочерей, дѣвокъ или вдовъ, за дворовыхъ людей сочетаніе и укрѣпленіе было пресѣчено, и тѣмъ бы свободный родъ въ невольное рабство покоряемъ не былъ» [1]).

Въ этомъ направленіи Анцыферовъ не остался одинокимъ среди сибирскихъ депутатовъ. Такъ, въ мнѣніи князя Павла Гантимурова, депутата отъ города Нерчинска, по вопросу закабаленія, читаемъ: «минувшаго апрѣля 28 числа чтенными

кабальнаго или стариннаго человѣка, или за крестьянина, или за бобыля, или кто посадскаго человѣка дочь дѣвку, или вдову подговоритъ, и подговоря, выдастъ за своего кабальнаго, или старинного человѣка, или за крестьянина, или за бобыля, а отецъ тоя бѣглыя, или подговорныя дѣвки, или вдовы учнетъ объ ней бити челомъ Государю, и по суду и по сыску сыщется про то допряма, что та его дочь дѣвка, или вдова сбѣжала, или подговорена: и ту посадскую дѣвку или вдову съ мужемъ ея и съ дѣтьми, которыхъ она дѣтей съ тѣмъ своимъ мужемъ приживетъ, взяти въ посадъ и велѣти мужу ея на посадѣ жити въ тяглѣ».

[1]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. XXXII, Приложенія, № 11.

законами велѣно воспріявшимъ изъ разныхъ народовъ православную греческаго закона вѣру людямъ давать во всѣхъ государственныхъ сборахъ льготы на три года, дабы тѣмъ придать прочимъ къ воспріятію вѣры греческаго исповѣданія лучшую охоту, а особливо 724 года августа 28 дня указомъ Правительствующаго Сената сибирскихъ иновѣрцевъ, которые крестились и у кого по кабаламъ или перепроданы, всѣхъ учинить свободными, чтобъ впредь они, видя учиненную имъ свободу не имѣли сомнѣнія въ содержаніи христіанской вѣры и впредь не опасно къ крещенію приходили».

Между тѣмъ крещеные, поселившіеся среди русскихъ поселеній и отдавшіеся хлѣбопашеству, тунгусы «всѣ безъ остатка купно съ русскими назадъ тому годовъ съ пять приписаны къ Нерчинскимъ казеннымъ заводамъ, и на оныхъ употребляются они въ работы, за чѣмъ и хлѣбопашества у нихъ и у прочихъ крестьянъ весьма умалилось и противъ прежняго они, какъ видно, стали быть гораздо скуднѣе, за дальностію ль жительствъ ихъ отъ заводовъ, что по отлучкамъ ихъ отъ домовъ не имѣютъ къ хлѣбопашеству довольно времени, или за отягощеніемъ на тѣхъ заводахъ въ работѣ» [1]).

---

[1]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. XXXII, Приложенія, № 21. Мнѣніе князя Гантимурова едва-ли даетъ намъ право согласиться съ Дитятинымъ, полагающимъ, что дикари далекаго Сѣвера и Сибири проѣхали «чуть не безконечный путь свой въ сущности лишь съ одной цѣлью — увидѣть «бѣлую царицу». — Екатерининская Комиссія (Статьи по исторіи русскаго права, 1895 г., стр. 233). Подобное отношеніе къ депутатамъ Комиссіи сродно направленію, господствовавшему въ эпоху предшествовавшую опубликованію матеріаловъ, касающихся дѣятельности этого установленія. См. новыя точки зрѣнія на вопросъ: В. И. Сергѣевичъ, Откуда неудачи Екатерининской Комиссіи, (Вѣстникъ Европы, 1878 г., № 1), Ejusdem, Предисловія къ т. XXXII и XXXVI Сб. Рус. Ист. Общ., Ejusdem, Лекціи и изслѣдованія, изд. 1883 г., стр. 763—818. М. Ф. Владимірскій-Будановъ, Обзоръ исторіи русскаго права, 1888 г., стр. 229—231. Брикнеръ, Большая Комиссія (Ж. М. Н. П., 1881).

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Условія осуществленія сибирской реформы 1822 г.

1.

Въ предшествующей главѣ мы стояли лицомъ къ лицу съ фактами, громко свидѣтельствующими, что сибирское управленіе ощущало въ самой острой формѣ необходимость организаціи управленія края.

Такая организація должна была бы поставить себѣ задачей водвореніе въ строѣ управленія господства закона, ибо начало законности является основнымъ требованіемъ для всякой административной системы государства, если послѣднее не признаетъ себя чуждымъ интересамъ культуры.

Упомянутая организація должна была бы обезпечить и опредѣленную степень самодѣятельности обществу, ибо безъ этого условія едва-ли достижима задача воспроизведенія общественныхъ силъ, призванныхъ къ разрѣшенію сложныхъ задачъ, постоянно выдвигаемыхъ жизнью.

Эта организація, которой въ столь сильной степени недоставало сибирскому управленію, не только поставила бы наличныя въ краѣ силы во взаимное соотношеніе, выгодное для интересовъ плодотворнаго развитія задачъ управленія, но могло бы привлечь къ государственной работѣ новыя силы, до тѣхъ поръ отстраненныя или дремавшія. Съ другой стороны, организованное управленіе не являлось бы тормазомъ для развитія общественныхъ силъ, для ихъ самодѣятельности.

Нельзя не сказать, что эта задача была изъ весьма трудныхъ. Реформа сибирскаго управленія осложнена была необходимостью

вести борьбу со злоупотребленіями управленія, борьбу съ личнымъ началомъ, нечуждымъ самымъ кореннымъ областямъ русскаго государства и въ сильной степени господствовавшимъ въ Сибири. Надлежало разрѣшить вопросъ подчиненія управленія закону, контроля надъ управленіемъ, въ условіяхъ страны малолюдной и крайне отдаленной отъ центральнаго правительства. Приходилось согласовать общія нормы управленія имперіи со своеобразными нуждами, потребностями, условіями Сибирскаго края. Въ этихъ многочисленныхъ и сложныхъ запросахъ исторіи могли затеряться вопросы высшаго культурнаго порядка, соприкасающіеся съ интересами управленія. Эти вопросы самодѣятельности, развитія общественныхъ соединеній и союзовъ существовали, конечно, и въ сибирской дѣйствительности; они едва-ли не были задавлены, однако, многочисленными первоначальными нуждами, все еще ждавшими удовлетворенія. Прежде чѣмъ дать отвѣтъ на вопросъ о томъ, какъ выполнила сибирская реформа 1822 г. задачу, поставленную ей исторіей, необходимо оглянуться на то, чѣмъ эта реформа могла выполнить упомянутую задачу. Способы, находившіеся въ распоряженіи реформатора, важны для насъ, такъ какъ указываютъ на среду развитія опредѣленнаго законодательнаго акта.

Едва-ли нужно указывать, что и Сибирское Учрежденіе, какъ и всякій законодательный актъ, въ томъ или иномъ отношеніи, въ той или иной степени,—дѣтище исторіи, возникло въ потокѣ историческаго развитія. Прежде чѣмъ говорить о томъ, что дало Сибирское Учрежденіе, необходимо дать себѣ отчетъ, въ какихъ условіяхъ оно возникло, какія вліянія оно испытало, какимъ воздѣйствіямъ подпало, какія отвергло, что могло бы дать; и въ рѣшеніи послѣдняго вопроса изслѣдователь, всеконечно, не долженъ становиться на свою современную точку зрѣнія; уровень требованій и стремленій изслѣдуемой эпохи, ея духовная атмосфера должны давать изслѣдователю ключи къ пониманію событій прошлаго.

Ревизія сибирскаго управленія, совершенная въ 1819 и 1820 гг., должна была существенно повліять на составителя Сибирскаго Учрежденія. Во время этой ревизіи Сперанскій могъ сблизиться съ самой жизнью Сибирскаго края, и, такимъ образомъ, вывести поученія изъ непосредственно полученнаго опыта.

Извѣстно, что этотъ опытъ совершился въ тяжелыхъ условіяхъ необходимости веденія многочисленныхъ слѣдствій.

Историкъ занимающей насъ эпохи можетъ нарисовать подробную картину сибирской жизни и сибирскаго управленія того времени, располагая печатными и архивными источниками; въ нашихъ цѣляхъ лишь отмѣтить то вліяніе, которое должно было испытать Сибирское Учрежденіе отъ непосредственнаго общенія его составителя съ сибирской дѣйствительностью.

«Общимъ предметомъ слѣдствій», свидѣтельствовалъ Сперанскій въ своемъ отчетѣ, а за нимъ и Сибирскій Комитетъ, «было лихоимство въ разныхъ его видахъ, какъ-то: лихоимство при хлѣбныхъ заготовленіяхъ и запасахъ, при устроеніи дорогъ и отправленіи земскихъ повинностей, при торговлѣ съ ясачными, при поселеніяхъ, при назначеніи волостныхъ издержекъ и разныхъ между инородцами дѣлъ, наконецъ, лихоимство, сопряженное съ насиліемъ и самовольными наказаніями» [1]).

Число слѣдственныхъ дѣлъ достигало 73, обнимая собою взысканій на сумму до 2.800.000 рублей.

Не безъ значенія для характеристики состоянія сибирскаго управленія было и число обвиняемыхъ по слѣдствіямъ [2]), и степень достовѣрности самыхъ разслѣдованій [3]). Но наиболѣе

---

[1]) Сиб. Ок. Приложенія, IV, стр. 197—218. Журналъ Сиб. Ком. 5 Окт. 1821 г. Сравн. Отчетъ т. с. Сперанскаго, часть четвертая, дѣла слѣдственныя.—Сиб. Ок. Приложенія, I, стр. 19—25.

[2]) «Число обвиняемыхъ», читаемъ мы въ отчетѣ, «по всѣмъ слѣдствіямъ 680 человѣкъ; въ томъ числѣ чиновниковъ 174, бурятскихъ тайшей, шуленгъ, зайсанговъ, ламъ и другихъ инородныхъ начальниковъ 256-ть: купцовъ, мѣщанъ, разночинцовъ, волостныхъ головъ и старшинъ, козацкихъ урядниковъ и простыхъ козаковъ 250». При томъ нужно принять во вниманіе, что лишь упрощенные пріемы слѣдствія и недостатокъ у ревизоровъ средствъ и времени свели цифру обвиняемыхъ до 680.—См. Сиб. Ок. Приложенія, I, стр. 21. Сравн. списки лицъ изъ состава сибирскаго управленія, преданныхъ суду и оставленныхъ Сибирскимъ Комитетомъ въ подозрѣніи.—Вагинъ. Историческія Свѣдѣнія о дѣятельности графа М. М. Сперанскаго въ Сибири, т. I, стр. 643—664.

[3]) «При изысканіи отъ старшинъ и мірскихъ начальниковъ», замѣчалъ Сперанскій, «куда незаконные сборы были употреблены, обыкновенно являются такъ называемыя тёмныя книжки, т. е. безобразныя, измаранныя тетради съ вырванными листами и даже лоскутки бумаги, на коихъ записаны сіи расходы. Тутъ на ряду съ показаніями истинными, или вѣроятными, стоятъ показанія очевидно ложныя, дачи безъименныя, дачи людямъ, никогда въ томъ мѣстѣ не бывавшимъ; несходство въ числахъ, несходство въ обстоятельствахъ и разныя нелѣпости.

«Въ сей смѣси лжи и правды трудно различить даже и вѣроятности; судеб-

поучительное можно было вывести изъ всего накопленнаго при ревизіи матеріала, лишь отдавъ себѣ отчетъ въ самыхъ причинахъ, замѣченныхъ въ такомъ обиліи злоупотребленій.

Сложность этихъ причинъ не укрылась отъ внимательнаго и вдумчиваго взора Сперанскаго. Онъ полагалъ, что надо искать ихъ и въ законодательствѣ, и въ той почвѣ, которую встрѣчалъ законъ на мѣстахъ—въ сибирской жизни, и, наконецъ, въ качествахъ исполнителей и хранителей самаго закона.

Изъ первой категоріи причинъ Сперанскій указывалъ на то, что «различіе между Сибирью и внутренними губерніями столь велико, что никакое учрежденіе, для сихъ губерній изданное, не можетъ быть свойственно Сибири безъ значительныхъ изъятій и примѣненій».

Недостатокъ уставовъ на такія части управленія, которыя въ Сибири по пространству ихъ требуютъ особенныхъ узаконеній, такъ же какъ и недостаточность устройства волостнаго управленія—дополняли недочеты законодательства, порождавшіе злоупотребленія сибирскаго управленія.

Послѣднія обусловлены были, однако, и факторами внутренними, коренившимися въ строѣ сибирскаго общества. Недостатокъ общественнаго мнѣнія въ данномъ случаѣ долженъ былъ сказываться съ особенною силою: «недостатокъ общаго мнѣнія», замѣчалъ Сперанскій, «то есть недостатокъ дворянства и другихъ свободныхъ сословій, сей внутренней силы, замѣняющей во многихъ случаяхъ надзоръ правительства, охраняющей личное право и всегда готовой остановить, или обнаружить злоупотребленія прежде, нежели они достигнутъ вышшаго степени».

Съ особенною силою указывалъ Сперанскій на бытовыя условія Сибирскаго края, которыя заставляли ощущать въ острой формѣ недостатокъ лицъ, готовыхъ себя отдать государственной службѣ и способныхъ къ ней: «Отдаленность, въ нѣкоторыхъ мѣстахъ дороговизна, разныя трудности жизни и особливо воспитанія дѣ-

---

ный же порядокъ требуетъ не вѣроятности, но точной и доказанной очевидности: и странно бы, конечно, было есть ли бы судебное мѣсто дозволило себѣ осуждать въ тяжкомъ преступленіи по одной вѣроятности, или по подозрѣнію.

«Когда по симъ темнымъ книжкамъ слѣдователь приступитъ къ допросамъ обвиняемыхъ: то всѣ они обыкновенно чинятъ запирательство. Уличить ихъ свидѣтелями нѣтъ возможности: ибо лихоимство рѣдко бываетъ при свидѣтеляхъ»... Сиб. Ок. Приложенія, I, стр. 22.

тей, дѣлаютъ службу въ Сибири такимъ пожертвованіемъ, на которое рѣдкіе рѣшатся.—Открытіе каждаго празднаго мѣста въ Сибири есть предмѣтъ затрудненія: ибо нѣтъ людей ожидающихъ и готовыхъ къ помѣщенію; должно вызывать изъ Россіи и большею частію вызывать на удачу. Нравственность въ чиновникахъ достигается строгимъ ихъ выборомъ; но гдѣ избирать нѣкого, тамъ не можетъ быть и строгости въ выборѣ» [1]).

И долговременное пребываніе главнаго начальника края внѣ Сибири и отсутствіе ревизій, производимыхъ губернаторами, могли усилить злоупотребленія [2]).

Органы управленія Сибирскаго края способствовали злоупотребленіямъ не только пассивно, но и активно.

«Такъ на примѣръ по ложнымъ понятіямъ о казенныхъ выгодахъ, стѣснена была свобода хлѣбной торговли въ Иркутскѣ до того, что хлѣбъ въ собственномъ смыслѣ не былъ пріобрѣтаемъ у крестьянъ покупкою; но былъ съ нихъ собираемъ разкладкою по душамъ и по цѣнѣ не добровольной, но начальникомъ опредѣленной. По тѣмъ же понятіямъ, дабы умножить капиталъ запасныхъ казенныхъ магазейновъ, продаваемъ былъ изъ нихъ хлѣбъ другимъ частямъ казеннымъ провіантской и винокуренной съ непомѣрнымъ прибыткомъ. Стѣсненіе частной торговли съ ясашными и въ особенности торговли хлѣбной происходило отъ тѣхъ же самыхъ ложныхъ понятій и основано было на предлогѣ правилъ въ 1763-мъ году установленныхъ. Такимъ образомъ ложныя правила были одною изъ дѣятельныхъ причинъ, или по крайней мѣрѣ однимъ изъ сильныхъ предлоговъ къ попущенію злоупотребленій» [3]).

Но главная причина злоупотребленій, съ корнями наиболѣе глубокими, въ жизни Сибирскаго края отмѣчена была Сперанскимъ въ отсутствіи начала законности въ управленіи.

«Гдѣ недостаетъ законовъ, тамъ всѣмъ управляетъ личная власть. Отсюда укоренилась въ Сибири столѣтняя привычка ничего не ожидать отъ закона, и всего надѣяться, или бояться отъ лица, и слѣдовательно привычка въ каждомъ дѣлѣ прибѣгать къ деньгамъ.

---

[1]) Сиб. Ок. Приложенія, I, стр. 23, 24.
[2]) Ibidem, стр. 24.
[3]) Ibidem, стр. 24, 25.

«Сія соблазнительная податливость управляемыхъ не оправдываетъ конечно управляющихъ; но изъясняетъ, какимъ образомъ случаи сіи чаще могутъ быть въ Сибири, нежели въ другихъ губерніяхъ» [1]). Отсутствіе надлежаще поставленнаго, независимаго суда, съ несмѣняемымъ личнымъ составомъ, увеличивало опасность ошибокъ администраціи, ибо давало послѣдней возможность вліять и на отправленіе правосудія. Послѣднее же въ такихъ условіяхъ можетъ часто выродиться въ преслѣдованіе лицъ, неугодныхъ почему-либо органамъ управленія.

Извѣстны, напримѣръ, преслѣдованія, которымъ подверглись въ началѣ XIX столѣтія купцы Сибиряковъ и Мыльниковъ; благодаря своему значенію въ общественныхъ кругахъ г. Иркутска, упомянутыя лица могли сдѣлаться опасными для административнаго состава края; надо было сдѣлать ихъ безвредными: для этого нашлось и подходящее, по понятіямъ того времени, средство—ссылка [2]).

Преслѣдованія касались не только такихъ личностей, которыя представляли собою силу въ мѣстномъ обществѣ; громкою извѣстностью въ свое время пользовалась судьба уѣзднаго стряпчаго Пѣтухова, по своему скромному положенію, казалось бы, неопаснаго для высшей администраціи края [3]).

---

[1]) Сиб. Ок. Приложенія, I, стр. 24.

[2]) Вагинъ, Историческія свѣдѣнія о дѣятельности графа М. М. Сперанскаго въ Сибири, т. I, стр. 14—20. Ср. Чт. О. И. и Д. Р., 1859, III.

[3]) Несмотря на откровенное объявленіе Пѣтухова, что «онъ подалъ всеподданнѣйшую жалобу на мѣстныя власти и не можетъ ввѣрить свою участь Иркутской уголовной палатѣ», его все же судили именно въ Иркутскѣ и присудили къ лишенію честнаго имени и къ ссылкѣ на поселеніе. Въ самую суровую зимнюю пору Пѣтухова, «неимѣющаго ни теплой одежды, ничего необходимаго», везутъ въ Туруханскъ, подъ строжайшій надзоръ полиціи. Всѣ сообщенія съ нимъ, какъ личныя, такъ и почтовыя, прерваны. Молодая жена его въ отчаяніи ходила къ губернатору Трескину и была почти выгнана; она «жаловалась не только людямъ—стѣнамъ, но и тѣ и другіе были равно невнимательны». Пѣтуховъ продолжалъ постоянно жаловаться на оказанное ему неправосудіе, но постоянно встрѣчалъ со стороны сибирскихъ администраторовъ того времени систематическое противодѣйствіе его стремленію къ освобожденію. Черезъ пять лѣтъ такой безуспѣшной, но не менѣе того упорной, борьбы Пѣтуховъ сошелъ съ ума. «Пестель могъ успокоиться»,—замѣчаетъ Вагинъ,—«Пѣтуховъ уже не былъ для него опасенъ». — Историч. свѣд. о дѣятельности графа М. М. Сперанскаго въ Сибири, т. I, стр. 23—29. Ср. Чт. О. И. и Д. Р. 1859, III.

См. свѣдѣнія о ссылкѣ изъ Иркутска А. М. Корсакова по «прикосновенности» къ преступленіямъ другихъ лицъ.—Вагинъ, op. cit. т. I, стр. 29, 30.

Мы не можемъ брать на себя задачи устанавливать степень достовѣрности обвиненій въ корыстолюбіи высшей администраціи Сибирскаго края до Сперанскаго, ибо нѣтъ недостатка въ свидѣтельствахъ положительнаго и отрицательнаго характера. По состоянію управленія и правосудія въ то время едва-ли такія изысканія и могутъ привести къ сколько-нибудь точнымъ результатамъ.

Одно—что несомнѣнно, что не корыстолюбіе высшихъ правителей вызывало тѣ вопли сибирскаго населенія, которые были причиною назначенія ревизіи Сперанскаго, а упоеніе властью [1]).

Вотъ что говоритъ лицо, доброжелательно относящееся къ генералъ-губернатору Пестелю и губернатору Трескину, не допускающее сомнѣнія въ честныхъ правилахъ перваго и въ административныхъ способностяхъ послѣдняго: «Ужасными мѣрами уничтоженія непокорныхъ, при неограниченной довѣренности высшаго Правительства къ представленіямъ Пестеля, или, все равно, Трескина, въ Иркутскѣ, наконецъ, всѣ части попали, если не въ формальную, то, по крайней мѣрѣ, въ политическую зависимость отъ губернатора. Не исключается изъ сего даже военная часть. Начальникъ гарнизона, начальникъ артиллеріи, инженерный офицеръ, всѣ сдѣлались покорные слуги, преданные начальству... Пестель и Трескинъ строго держались истины: «Кто не за насъ, тотъ противъ насъ; неутралитетъ—Нѣмецкая выдумка; а кто противъ насъ, того надобно душить» и душили, какъ говорится, въ гробъ... Они, кажется, по совѣсти думали, что душатъ негодяевъ, злодѣевъ, ябедниковъ, для блага цѣлаго края» [2]).

Это явленіе упоенія властью можетъ быть сдержано, устранено лишь соотвѣтственной государственной организаціей, которая бы нечувствительно «все преклоняла бы подъ власть закона». Безъ торжества законности въ управленіи власть вырождается въ произволъ.

Сдержекъ власти, однако, не создавало въ то время законодательство, опредѣлявшее организацію управленія въ Сибирскомъ краѣ; не создавало этихъ сдержекъ и сибирское общество того времени, вслѣдствіе невысокаго въ немъ уровня просвѣщенія и господства среди общественныхъ элементовъ представителей торговыхъ монополій; когда эти послѣдніе выступали на защиту

---

[1]) Чт. О. И. и Д. Р., 1859, кн. III, отд. 5.

[2]) Ibidem, стр. 75, 76.

притѣсняемаго населенія, голосъ ихъ звучалъ недостаточно авторитетно, ибо имъ часто приходилось дѣйствовать въ пользу монополій, столь тѣсно связанныхъ съ духомъ эксплоатаціи[1]).

Отсутствіе предѣловъ для дѣятельности органовъ сибирскаго управленія въ законѣ, дѣйствительно уважаемомъ въ жизни, должно было оказаться источникомъ весьма значительныхъ злоупотребленій.

Читатель можетъ найти многочисленные примѣры безпорядковъ и злоупотребленій, раскрытыхъ въ Сибири при ревизіи въ 1819—1820 гг., въ Приложеніяхъ[2]), могущихъ служить дополненіемъ тому, что уже ранѣе по этому вопросу сообщено было въ печати[3]). Замѣтимъ напр., что притѣсненія и обманы, испытываемые инородцами со стороны торгующихъ, вызвали въ 1763 году запрещеніе впускать торгующихъ въ стойбища инородцевъ.

«Изъ дѣлъ не видно», свидѣтельствовалъ Сперанскій, «чтобъ правило сіе когда либо строго было наблюдаемо; по изданіи-же Городоваго Положенія, по введеніи Учрежденія и особенно послѣ Указа 1787-го года, въ коемъ повсемѣстно и неограниченно разрѣшена хлѣбная торговля, запрещеніе 1763-го года совершенно оставалось безъ дѣйствія; но въ 1810-мъ годѣ Иркутское Губернское Начальство признало за благо возобновить оное».

---

[1]) «Въ общественной организаціи», замѣтилъ Щаповъ, «вслѣдствіе вѣковаго преобладанія торгово-промышленной эксплуатаціи сибирскихъ племенъ, не знавшихъ земледѣлія, а болѣе склонныхъ къ мѣновому торгу, развивалась гегемонія купеческой, буржуазной партіи и монополіи. Въ противоположность ей, вслѣдствіе того же преобладанія эгоистически-пріобрѣтательныхъ, торгово-промышленныхъ интересовъ, стала усиливаться партія и монополія чиновничья. Въ началѣ XIX столѣтія началась ожесточенная борьба этой чиновничьей партіи и монополіи съ купеческой, буржуазной олигархіей и монополіей».— Сибирское общество до Сперанскаго (Извѣстіе Сибир. Отд. И. Р. Г. О., 1874, т. V, № 1). Сравн. по вопросу склонности сибирскаго населенія къ торговлѣ. Чтен. О. И. и Д. Р., 1870, IV (Домовая лѣтопись Андреева).

[2]) Сиб. Ок. Приложенія, II, стр. 97—156.

[3]) Вагинъ, Историческія свѣдѣнія о дѣятельности графа М. М. Сперанскаго въ Сибири, т. I, Щаповъ, Сибирское общество до Сперанскаго. (Извѣстія Сиб. Отд. Географ. Общ. 1873, т. IV, № 4 и 5, 1874, т. V, № 1). Къ Иркутскому лѣтописцу поясненіе (Чт. О. И. и Д. Р., 1859, III), то же, съ обозначеніемъ имени автора статьи и редакціонными измѣненіями въ Историч. Вѣстн. 1884, № 8 (В. И. Штейнгель, Сибирскіе сатрапы, съ предисловіемъ П. Каратыгина). Н. В. Латкинъ, Енисейская губернія, 1892, стр. 437 и слѣд. Ядринцевъ, Сибирь, какъ колонія (изд. 1882) стр. 297 и слѣд. (изд. 1892), стр. 469 и слѣд.

Не смотря на то, что комитетъ министровъ пояснялъ, «что высшее Правительство никогда не имѣло въ виду стѣснять торговлю съ ясачными, кромѣ вещей для нихъ вредныхъ, какъ-то вина и табаку», запретительныя мѣры, принятыя въ Иркутскѣ, получили распространеніе и по другимъ губерніямъ.

Тобольскимъ купцамъ, напр., было запрещено заводить хлѣбныя лавки въ Березовѣ для торговли съ остяками, не смотря на то, что крайній сѣверъ Сибири именно нуждался въ привозномъ хлѣбѣ, а казенныхъ магазиновъ не всегда было достаточно для продовольствія населенія, какъ то можно заключать по постановкѣ продовольственнаго дѣла въ Туруханскомъ краѣ.

Въ Томскѣ «ни скота, ни хлѣба, ни лѣсу не можно было купить и продать изъ одного уѣзда въ другой, а особливо въ другую губернію; все было предметомъ особеннаго дозволенія и разрѣшенія, и вся почти внутренняя торговля поставлена въ зависимости и въ произвольномъ разпорядкѣ земскихъ чиновниковъ». Регламентація мѣстныхъ властей шла и далѣе.

«Въ Тобольскѣ на всѣ поставки открываемы были торги въ Казенной Палатѣ. Къ торгамъ обыкновенно никто почти не являлся; и потому разсылались по губерніи коммисіонеры, или уполномочивались совѣтники, исправники и комисары; они производили покупки по цѣнамъ справочнымъ; а сіи справочныя цѣны первоначально отъ тѣхъ же самыхъ исправниковъ были предъявляемы, и потомъ установляемы по общимъ обрядамъ. Въ Иркутской губерніи признано было излишнимъ стѣснять себя торгами и коммисіонерами, и потому введено въ обычай сдѣлавъ смѣту всѣхъ хлѣбныхъ потребностей расписывать ихъ по уѣздамъ, а исправники были уполномочены разлагать ихъ на крестьянъ по ихъ состоянію, платя цѣнами установленными по ихъ произволу. Въ семъ состояло самое внутреннее существо дѣла; во внѣшнемъ же его производствѣ соблюдаемы были нѣкоторыя приличія и обряды, какъ-то, составляемы и утверждаемы были среднія справочныя цѣны, заключаемы были контракты точно такъ, какъ бы на поставку и на цѣны въ самомъ дѣлѣ было добровольное крестьянъ согласіе» [1]).

Особенной яркости злоупотребленія должны были достигнуть въ тѣхъ частяхъ Сибири, которыя по удаленности своей отъ гу-

[1]) Спб. Ок. Приложенія, I, стр. 9.

бернскихъ центровъ, по скудости природы, суровости климата, рѣдкости населенія представляли существенныя затрудненія для надежной организаціи управленія. Въ такихъ областяхъ неблагопріятные внѣшніе факторы осложняли еще болѣе положеніе, созданное недостатками организаціи управленія, — злоупотребленія имѣли весь просторъ для своего развитія.

Къ такимъ мѣстностямъ можно, кажется, отнести Нарымскій край [1]), куда Сперанскій командировалъ правителя своей канцеляріи Шкларевскаго. Послѣдній откровенно свидѣтельствуетъ о повсемѣстномъ ропотѣ на земское начальство, встрѣтившее его по пути въ Нарымъ. Жалобы были одного типа, хотя и весьма разнообразны по содержанію.

Такъ, ясачные Большебровской волости жаловались на то, «что при вносѣ ими въ Томское казначейство ясака, казначей беретъ въ подарки себѣ лучшій звѣрь, а посредственный откладываетъ въ казну; что канцелярскіе служители тогда выдаютъ квитанціи, когда заплатятъ имъ за каждую 10 руб., и что священникъ села Николаевскаго не токмо умершихъ не отпѣваетъ года по два и требуетъ за то по 10 и по 15 руб. но крайне затрудняетъ браки, и за веньчанье беретъ по 25 и по 40 руб. отъ чего молодые люди большею частію остаются холостыми, а всѣ вообще приходятъ до того, что ясака и податей оплачивать будутъ не въ состояніи» [2]).

Въ волости Кортульской того же Богородскаго комиссарства Томскаго округа, ясачные находили себя утѣсненными тѣмъ, «что коммисаръ Берестовъ, за взятый ими изъ казны хлѣбъ, собирая съ нихъ уплату зверемъ, порсою, жиромъ и деньгами, не давалъ росписокъ, да и самый сборъ производилъ съ жестокою строгостію; а въ 1818 году, сперва взялъ съ нихъ 700 р. и далъ имъ росписку во всемъ платежѣ за казенный хлѣбъ на 7045 руб., а потомъ и еще взыскалъ съ нихъ 900 руб. и собственно для себя взялъ 30 руб. 12 соболей, 6 лисицъ белодушекъ и 15 осетровъ, всего на 496 руб. Сотникъ же Помехинъ назадъ тому

---

[1]) Отъ Томска до Нарыма считается зимняго тракта до 455 верстъ; но лѣтомъ всѣ вообще сношенія съ симъ краемъ бываютъ токмо водою по рѣкамъ Томи и Оби, на разстояніи болѣе 750 верстъ. См. Спб. Ок. Приложенія, II, стр. 146.

[2]) Спб. Ок. Приложенія, II, стр. 146.

три года взялъ у ясашнаго Сонгурова десятилетняго сына и куда его употребилъ по нынѣ не извѣстно» [1]).

Такимъ образомъ, въ началѣ девятнадцатаго вѣка въ Нарымскомъ краѣ повторялись тѣ самыя преступленія, которыя въ XVII ст. заставляли такъ горько жаловаться царю охотскихъ тунгусъ.

Не будемъ останавливаться на жалобахъ отдѣльныхъ инородческихъ обществъ касательно переборовъ, обмѣровъ и обвѣсовъ. Самая раздача продовольственныхъ ссудъ изъ запасныхъ магазиновъ выродилась въ Нарымскомъ краѣ въ торговлю черезъ посредство купцовъ-коммиссіонеровъ, причемъ торговля эта не ограничилась однимъ хлѣбомъ, а распространилась и на другіе предметы, какъ-то: одежду, обувь, крестьянскія сукна, холстъ, порсу, жиръ, коровье масло. Ясачные полагали, что раздавались эти предметы «всякому, кому оныя были надобны и кто нежелалъ во все брать», что «старшины принуждаемы были принимать хлѣбъ и разлагать оный насильно».

Искренность своихъ показаній, что «взято и обобрано у нихъ зверя, рыбы и прочаго, съ большимъ излишествомъ противу розданнаго имъ хлѣба и вещей» ясачные подкрѣпляли просьбою, «что заимствоваться отъ казны, ни хлѣбомъ, ни товарами, не желаютъ, и что бы избавить ихъ на будущее время отъ таковой стеснительной ссуды» [2]).

Положеніе ясачныхъ, тяжелое уже по ихъ малочисленности, безграмотности, разсѣянности по тундрамъ, отягчено было еще распоряженіемъ земскаго начальства касательно отобранія отъ волостей ясачныхъ печатей. Остяки, по объясненію Шкларевскаго, видѣли въ этой мѣрѣ величайшее для себя стѣсненіе: «ибо народъ сей и старшины ихъ, незнающія грамотѣ и русскаго языка, не токмо съ давняго времени не могли заключать, ни общественныхъ приговоровъ, ни взаимныхъ обязательствъ; но еще поставлены въ то сомненіе, что земское начальство, имѣя въ рукахъ своихъ печати, могло составлять само по себѣ волостныя бумаги и даже требованія на ссуду ясашныхъ хлѣбомъ и товарами» [3]).

---

[1]) Сиб. Ок. Приложенія, II, стр. 146.
[2]) Ibidem, II, стр. 150, 151.
[3]) Ibidem, II, стр. 148.

Но не изъ однѣхъ юртъ ясачныхъ шли жалобы къ Шкларевскому. Селенія крестьянъ выказывали въ этомъ отношеніи большое соревнованіе съ инородцами.

Крестьяне деревни Жуковской, напр., показывали, что въ іюлѣ 1818 года исправникъ Поповъ началъ приказывать «наблюдать чистоту, чего отъ нихъ прежде требуемо не было; потомъ велѣлъ козакамъ нарѣзать прутьевъ целую телегу, а наконецъ собравъ крестьянъ всего селенія, заставилъ козаковъ бить некоторыхъ нещадно, угрожая темъ и всѣхъ прочихъ; и темъ принудивъ ихъ дать ему 500 руб. неспрашивалъ уже болѣе чистоты и сказалъ, живите какъ хотите».

Комиссаръ Берестовъ, нами уже упомянутый по поводу жалобъ ясачныхъ, вызвалъ на себя показанія крестьянъ Николаевской волости, утверждавшихъ, что Берестовъ «сперва обыскивалъ ихъ домы, а потомъ набивъ на нихъ колодки, устращивалъ отправить къ суду по какому то важному дѣлу; и симъ средствомъ принудилъ ихъ дать ему 200 руб.».

Это стремленіе нажиться приняло въ Нарымскомъ краѣ характеръ эндеміи: тѣ же крестьяне Николаевской волости показывали на исправника Заборовскаго, что онъ при каждомъ посѣщеніи волости принималъ подношенія (то 100, то 50 руб.) и что, «назначивъ изъ ихъ волости рабочихъ на Иркутскую дорогу, взялъ съ нихъ пять сотъ рублей за уменьшеніе изъ наряда 100 чел.: и что на два судна, слѣдовавшія по билету Нарымскаго исправника въ Томскъ, будто бы для приказа общественнаго призрѣнія, наряжаемы были изъ ихъ волости по 20 человѣкъ проводниковъ при каждой станціи, а прогоновъ, за все сто двадцати пяти верстное разстояніе платимо имъ не было» [1]).

И въ Туруханскомъ краѣ можно наблюсти по даннымъ ревизіи 1819—20 гг. всѣ слѣды неудовлетворительно организованнаго управленія, испытывающаго на себѣ воздѣйствіе суровыхъ климатическихъ и неблагопріятныхъ топографическихъ условій. Это тотъ самый край—уѣздъ старинной Мангазеи—откуда поступила къ императрицѣ Екатеринѣ столь характерная просьба о

---

[1]) Спб. Ок. Приложенія, II, стр. 147. Сравн. Н. М. Ядринцевъ, Сибирскіе инородцы, ихъ бытъ и современное положеніе, 1891, passim и стр. 106, 107, 146 и слѣд.

разрѣшеніи не высылать депутатовъ въ комиссію, за неимѣніемъ у населенія вслѣдствіе его скудости и изнеможенія какихъ либо нуждъ.

И черезъ полвѣка эта скудость и изнеможеніе Мангазейцевъ не измѣнилась. Борьба съ естественными условіями тундръ у береговъ Ледовитаго океана давала себя чувствовать. Малочисленное населеніе города Туруханска [1]) и рѣдкое населеніе его уѣзда [2]), разбросанное при томъ по огромнымъ пространствамъ тундръ, ставили тяжелыя условія для надежной постановки управленія.

Неудобства проѣздовъ были такъ велики, что, по словамъ командированнаго Сперанскимъ въ Туруханскій край Осипова, «земскій судъ поставленъ въ необходимость командировать исправника или члена, однажды только въ году, а притомъ зимою въ одну которую-либо сторону: или по рѣкѣ Нижней Тунгускѣ или на Тазовскую и за-Енисейскую тундру.

«Поелику отдаленные обитатели Туруханскаго края уходятъ тогда для промышленности въ мѣста еще отдаленнѣйшія отъ расположенія своихъ кочевьевъ; то необходимо нужно посылать заблаговременно впередъ нарочнаго по тракту, дабы приготовилъ онъ въ извѣстныхъ мѣстахъ собакъ и оленей.

«Отправляющійся чиновникъ или самъ исправникъ, долженъ между тѣмъ непремѣнно запастись провизіею и всѣмъ неизбѣжнымъ для такой необыкновенной дороги на 6 и на 7 мѣсяцевъ. Въ продолженіе пути занимается онъ окончаніемъ слѣдствій, производитъ оныя вновь; словомъ, поручается ему все, что будетъ касаться до той стороны, гдѣ онъ находится» [3]).

Но порученіе всѣхъ дѣлъ извѣстной мѣстности одному лицу еще не обезпечивало надежнаго управленія, надлежащаго разрѣшенія дѣлъ. Самъ Осиповъ замѣчалъ, что «резолюціи полагаются

---

[1]) «Туруханскъ имѣетъ въ себѣ жителей», читаемъ мы въ отчетѣ Осипова, «вообще мужеска 234, женска 269, а всѣхъ только 503 души, помѣщающихся въ 67 домахъ, съ крайнимъ безпорядкомъ выстроенныхъ». См. Спб. Ок. Приложенія, II, стр. 98.

[2]) «Величайшее пространство Туруханскаго уѣзда», сообщаетъ намъ Осиповъ, «въ коемъ находится жителей всѣхъ вообще обоего пола только 6,646 душъ, и неудобства къ проѣзду во всякое время года, отнимаютъ способы къ частымъ онаго обозрѣніямъ, какъ бы ни требовали того обстоятельства». См. Спб. Ок. Приложенія, II стр., 100.

[3]) См. Спб. Ок. Приложенія, II, стр. 100.

часто противно содержанію и смыслу сихъ бумагъ; а потому нельзя найти разрѣшенія, что по какой изъ оныхъ сдѣлано и исполнено-ли. Не на всѣхъ выписываются копіи съ резолюціей и о дѣйствительномъ исполненіи нѣтъ отмѣтокъ....... Дѣла, находясь въ семъ положеніи по нѣскольку лѣтъ, напослѣдокъ получали тотъ конецъ, что были бросаемы безъ рѣшенія».

«Деньги принадлежащія въ выдачу частнымъ людямъ выводятся по книгѣ въ расходъ прежде явки получателей, что бываетъ иногда чрезъ полъ года и болѣе; между тѣмъ показываются оные въ вѣдомостяхъ дѣйствительнымъ расходомъ. По учиненіи же росписки отдаются не въ то самое время, а чрезъ недѣлю и далѣе. Такъ поступлено было въ 1820 году съ Енисейскимъ купцомъ Иваномъ Щепетильниковымъ».

Сборъ ясака, податей и повинностей обнаруживалъ также явные признаки отсутствія организаціи. Въ Туруханскѣ, напр., «сборы таковые поручаются козакамъ отправляемымъ въ уѣздъ для продажи казеннаго хлѣба. Итакъ они вмѣстѣ и вахтера и сборщики. Взносы поступившихъ къ нимъ денегъ за звѣрей за хлѣбъ, въ ясакъ, подати, повинности и въ доимку бываютъ всегда въ одно лѣтнее время. Принимаются оныя и казначействомъ и земскимъ судомъ, который впрочемъ обязанъ только повѣрять одни квитанціи и не вступать въ дѣла казначейскія.

«Замѣчено, что земскій судъ, принявъ такимъ образомъ подати отъ козаковъ и отъ крестьянъ, порознь отъ всякаго изъ сихъ послѣднихъ, удерживаетъ ихъ, не отсылая въ казначейство, по два мѣсяца и болѣе. Время достаточное для подлоговъ въ мягкой рухляди» [1]).

Платежъ податей не былъ обставленъ никакими гарантіями, способными оградить плательщиковъ отъ незаконныхъ взысканій столь частыхъ, какъ мы то видѣли выше.

Земскій судъ по полученіи податей «отошлетъ иногда по принадлежности, а иногда оставитъ безгласными. Случается, что принимающіе для доставленія умрутъ, или употребятъ ввѣренное имъ на собственныя надобности, а отъ сего остаются оныя въ недоимкѣ и плательщикъ подвергается взысканію вновь...... При посылкѣ нарочныхъ для взысканія недоимки съ уѣздныхъ крестьянъ, земскій судъ не прописываетъ въ приказахъ, съ какого

---

[1]) Сиб. Ок. Приложенія, II, стр. 102.

имянно числа душъ и сколько взыскать онъ долженъ денегъ отъ сего происходили при таковомъ взысканіи частыя переборы противу надлежащаго количества».

Обойти опасность вторичнаго взысканія податей можно было путемъ непосредственнаго ихъ взноса въ казначейство чрезъ посредство сборщиковъ. Но и этимъ окольнымъ путемъ не всегда удавалось охранить населеніе отъ притѣсненій.

«Когда вноситъ самъ сборщикъ въ казначейство», свидѣтельствовалъ Осиповъ, «и представляетъ земскому суду квитанцію, тогда удерживается на нѣсколько недѣль въ городѣ и употребляется земскими чиновниками на ихъ домашнія работы, чрезъ что, отвлекаясь отъ промышленности, лишается онъ иногда, судя по времени, своихъ выгодъ и пользы» [1]).

Кочевая жизнь населенія усиливала возможность скрывать злоупотребленія, укрываться отъ отвѣтственности, такъ какъ при кочевомъ образѣ жизни легко возможна была утеря росписки, документа, который могъ бы служить нитью для раскрытія преступленій. И мнѣніе о безнаказанности всякихъ преступленій укоренилось, вѣроятно, въ Туруханскомъ краѣ съ большою силою, если «бывшіе туруханскіе исправники проѣзжая по уѣзду отбирали насильно собранные въ ясакъ звѣриные шкуры и умножали тѣмъ недоимку» [2]), и если казаки, отправляемые для сбора ясака, «распространяютъ сборъ сей и на тѣхъ, съ коихъ не слѣдуетъ имъ взыскивать» [3]).

«Взысканія сіи вообще возможны на значительныя суммы», замѣчалъ Осиповъ, «ибо остяки рѣдко смѣютъ отказывать всякому сборщику и требователю и по незнанію своей обязанности, опасаясь наказанія дѣлятся своею добычею по промышленности» [4]).

Въ высшей степени осязательныя послѣдствія давала организація сибирскаго управленія въ продовольственномъ вопросѣ, пріобрѣтавшемъ особую остроту въ Туруханскомъ краѣ въ силу условій [5]) его пространства и населенности.

---

[1]) Сиб. Ок. Приложенія, II, стр. 103.

[2]) См. примѣры—ibidem, стр. 123.

[3]) См. примѣры—ibidem, стр. 123, 124.

[4]) ibidem, стр. 124.

[5]) Въ Приложеніяхъ къ отчету т. с. Сперанскаго читаемъ: «Развозка по Туруханскому краю хлѣба въ иныхъ мѣстахъ сопряжена съ величайшими затрудненіями, напр., чтобы доставить хлѣбъ изъ Туруханска на Усть-Туру или

Бороться со столь неблагопріятными внѣшними условіями было подъ силу лишь надежно организованному управленію. Припомнимъ, что самое учрежденіе министровъ находилось въ связи съ продовольственными затрудненіями въ Сибирскомъ краѣ [1]). Полагали, и многіе совѣтники императора Александра были въ томъ единодушны, что система министерскаго управленія повыситъ энергію административной работы, усилитъ кровообращеніе государственнаго организма, будетъ въ состояніи передавать на периферіи воздѣйствія центра безъ поглощенія всей движущей силы треніемъ.

Однако предписанія о возможно лучшемъ обезпеченіи Туруханска по продовольственной части остались безъ исполненія. Въ 1803 году (24 февраля) послѣдовало Высочайшее повелѣніе къ бывшему тобольскому губернатору Гермесу объ изысканіи средствъ надежнаго огражденія Туруханска отъ оскудѣнія въ хлѣбѣ и тѣмъ не менѣе Сперанскому пришлось свидѣтельствовать, что «по дѣламъ не видно, чтобы запасы въ Туруханской и Инбитской магазины были усилены». Болѣе того, въ 1807, 1808 и 1809 гг. въ эти магазины вовсе не было доставляемо хлѣба. Послѣдствія не заставили себя долго ждать, выразившись въ многочисленныхъ случаяхъ голодной смерти тунгусовъ; едва-ли при рѣдкости населенія и разбросанности его по большимъ пространствамъ могли быть полны свѣдѣнія ревизора сибирскаго управленія касательно этихъ несчастій, такъ что мы тамъ находимъ свѣдѣнія лишь о нѣкоторыхъ «важнѣйшихъ» изъ этихъ случаевъ [2]).

въ зимовье Илимпейское, надобно тянуть по рѣкѣ Тунгускѣ бичевою 1166 верстъ между порогами и подводными каменьями. Судно подходя къ симъ мѣстамъ, выгружается; грузъ переносится людьми и опять по минованіи опасностей вновь нагружается нѣсколько разъ.

«Столько же и еще болѣе затруднительна доставка хлѣба на рѣку Тазъ. Первоначально идетъ судно бичевою вверхъ по рѣкѣ Турухану на разстояніи 300 и болѣе верстъ; болотистой и вязкой грунтъ берега останавливаетъ почти каждый шагъ работниковъ, преодолѣвъ сей путь судно выгружается, хлѣбъ перевозится сухопутно чрезъ мѣста не проходимыя на разстояніи болѣе 300 верстъ на оленяхъ».—Записка (Г.) о положеніи, числѣ, мѣстѣ и времени учрежденія запасныхъ казенныхъ магазиновъ. Арх. Сиб. Ком. Приложенія къ отчету т. с. Сперанскаго.

[1]) Сергѣевичъ, Лекціи и Изслѣдованія, изд. 1883, стр. 851.

[2]) Въ Приложеніяхъ къ отчету (записка Г.), читаемъ: «1) Въ 1805-мъ году въ верховьяхъ рѣки Кети умерло отъ голоду ясашныхъ тунгусовъ мужеска пола 18 и женска 13 человѣкъ. Мѣстное начальство предупредило дальнѣйшія

Не смотря на то, что въ теченіе 10 лѣтъ шли предписанія объ усиленіи запасовъ продовольственныхъ магазиновъ, эти предписанія разбились объ организацію управленія, остались неисполненными. Слѣдствіемъ этого было, что «сами городскіе жители терпѣли крайнее изнуреніе и бѣдствіе»; что касается до поселенцевъ, живущихъ близъ города, то они «доведены были до крайности ѣсть кору древесную, упалой скотъ и проч. что только могли придумать и найти къ своему спасенію»[1]).

При столь тяжелыхъ обстоятельствахъ населенія Туруханскаго края «начальственные къ отвращенію сего мѣры», по свидѣтельству Осипова[2]), «состояли почти только въ перепискѣ, а не всегда въ существенномъ пособіи».

Болѣе того, «титулярный совѣтникъ Треншъ, исправлявшій въ 1815 и 1816 году должность городничаго, по показанію жителей туруханскихъ, обращалъ еще чрезъ разныя домогательства таковой несчастный случай въ свою пользу: выталкивалъ, напримѣръ, съ жестокостію отъ себя тѣхъ, кои приходили просить у него хлѣба изъ магазейна; не отпускалъ онаго ни за деньги, ни въ долгъ. А ежели по особымъ убѣжденіямъ и выдавалъ кому, то по малой части испорченнаго и негоднаго въ пищу человѣческую.— Двадцать два человѣка утвердили сіе подъ присягою».

Отсутствіе организованнаго надзора дѣлало возможными факты

послѣдствія голода принятыми въ то же время мѣрами. 2) Въ 1807-мъ году умерли за тундрою съ голоду 31 человѣкъ ясашныхъ. 3) Въ 1810 и 1811-мъ годахъ живущіе по рѣкѣ Тунгускѣ ясашные въ числѣ 40 человѣкъ, по причинѣ худаго улова рыбы и звѣря собрались къ зимовьямъ и не нашедъ тамъ хлѣба, питались собаками, потомъ обувью, лоскутьями кожъ, наконецъ истощившись въ силахъ слабѣйшіе умирали, а оставшіеся въ живыхъ, питались тѣлами умершихъ». Арх. Спб. Ком. Приложенія къ отчету т. с. Сперанскаго.

[1]) Ср. Н. В. Латкинъ, Енисейская губернія, ея прошлое и настоящее, 1892 г., стр. 438: «Въ Сибири, за это время, затерялось всякое понятіе о правосудіи, это былъ цѣлый, безконечный рядъ злоупотребленій и всякихъ правонарушеній, возведенныхъ въ систему поразительной смѣлости и дерзости. Отъ вышеупомянутыхъ причинъ въ Туруханскомъ краѣ, въ 1810, 1811, 1815 и 1816 годахъ былъ ужасный голодъ и людской моръ. Монопольная система продажи хлѣбныхъ товаровъ и рядъ злоупотребленій по заготовкѣ ихъ для инородческаго населенія и наполненія запасныхъ хлѣбныхъ магазиновъ провіантомъ довели народъ до такого отчаянія, что стали даже проявляться случаи людоѣдства».

[2]) Сиб. Ок. Приложенія, II, стр. 108.

незаконныхъ поборовъ. Такъ, напримѣръ, въ 1819 году мѣстныя власти Туруханска рѣшили «взимать въ затундренныхъ мѣстахъ за одинъ пудъ по 15 бѣлокъ, или горностаевъ, либо $1^1/_2$ песца: цѣна хлѣбу въ 1818 году была установлена за одного песца по два пуда, но при взносѣ за отданный въ томъ году въ долгъ, велѣно было уже брать за пудъ по песцу; равно и по платежу долговъ другаго рода звѣрями, сдѣлана въ 1819 году надбавка. Какія были сему причины—необъяснено въ постановленіи учиненномъ 30 іюля того года, и о самомъ количествѣ взысканія умолчано въ семъ постановленіи; но сказано только въ данныхъ приказахъ и наставленіяхъ сборщикамъ, а сіе могло быть поводомъ къ подлогамъ. При такой дороговизнѣ было еще мало доставлено хлѣба».

Слѣдствіемъ этого было обращеніе къ Осипову инородческихъ князьцовъ, объявившихъ, «что по неулову звѣрей и рыбы, равно и по дороговизнѣ и недостатку хлѣба, не имѣютъ они средствъ къ пропитанію себя съ ясашными» [1]).

Попытки установить дѣйствительный надзоръ едва-ли имѣли мѣсто, когда ревизору управленія Туруханскаго края приходилось свидѣтельствовать относительно мѣстнаго запаснаго магазина, что «съ учрежденія означеннаго магазейна по 1813 годъ, дѣла, книги, вѣдомости и отчеты ими разтеряны, или такъ запутаны, что ничего извлечь изъ оныхъ не можно. Съ 1813 же года производятся и сшиваются съ дѣлами городничаго. Одни и тѣ же книги на записку прихода и расхода доставлялись отъ томскаго гражданскаго губернатора и отъ губернскаго правительства. Прежніе городничіе туруханскіе имѣли чрезъ сіе поводъ, записавъ въ одной приходъ и расходъ, уничтожать ее, смотря по обстоятельствамъ, и замѣнять другою, а въ добавокъ обращать еще тѣ уничтоженные на писаніе вчернѣ отпусковъ. Сверхъ того доставленная изъ губернскаго правительства на 1813 годъ оказалась перечерченною въ записныхъ статьяхъ» [2]).

Соотвѣтственно съ упомянутыми нарушеніями самыхъ первоначальныхъ требованій организованнаго управленія въ донесеніи Осипова читаемъ: «тетради, данныя уѣзднымъ вахтерамъ на записку прихода и расхода звѣрей и денегъ, также рапорты, при коихъ тетради сіи, какъ и тѣ звѣри и шкуры представлены,

---

[1]) Сиб. Ок. Приложенія, II, стр. 107.
[2]) Ibidem, стр. 108, 109.

оказались со многими поправками и почистками. Повѣряются оные однимъ исправникомъ въ его квартирѣ, безъ городничаго, и неотсылаются при книгахъ на ревизію. Шкуры звѣриныя продаются безъ соблюденія аукціоннаго порядка, а деньги принимаются отъ покупателей въ квартирѣ же исправника однимъ имъ».

Къ тому же нужно замѣтить, что поступающіе съ магазиновъ денежные взносы хранились у городничихъ «не бывъ ничемъ обезпечены на случай утраты или незаконныхъ оборотовъ для частной пользы» [1]).

Въ связи съ такимъ отсутствіемъ организованнаго управленія, стоятъ факты привитаго нуждою канибализма.

Предоставимъ слово Осипову: «Балшанской волости остякъ Никифоръ Нюголинъ объявилъ словесно сельскому засѣдателю Перепрыгину, что братъ его родной Филиппъ потерялся зимою 1817 года, и что лѣтомъ нашелъ онъ головной черепъ, весь изрубленной, и оставшіеся отъ огня головни на землѣ возлѣ рѣчки Маковихи, гдѣ имѣлъ Филиппъ свою юрту. По чему считая его съѣденнымъ, подозрѣвалъ въ томъ Тымской волости остяка Никифора Тельдина, или Парусова, которой тогда шатался около той рѣчки и хотѣлъ сьѣсть вотчима Нюголина, остяка Козму Безрукова..... Изъ взятаго мною отъ него допроса видно, что въ 1817 году, когда шелъ онъ съ семействомъ своимъ отъ озера Парусова къ рѣчкѣ Маковихѣ, лишился жены и трехъ сыновей, изъ коихъ первая умерла отъ болѣзни, приключившейся отъ порубленія топоромъ ноги; а послѣднія отъ неимѣнія совершенно ни какой пищи. Схоронивъ ихъ надорогѣ, нашелъ притой рѣчкѣ, въ юртѣ, мертваго Нюголина, и побуждаемый голодомъ, изрѣзалъ и ѣлъ тѣло его, сваривши въ котлѣ. Долгое потомъ время находился въ бѣгахъ. Пойманъ наконецъ засѣдателемъ Перепрыгинымъ и во время препровожденія его въ городъ ознобилъ себѣ у лѣвой ноги пальцы и пяту; чемъ страдаетъ доселѣ» [2]).

Этотъ случай былъ не единственный не только въ жизни, но даже и въ донесеніи Осипова, гдѣ далѣе читаемъ: «Короконской волости остяки Филиппъ Сайготинъ съ семействомъ, подобно описанному выше случаю, съѣли въ 1817 году тѣло малолѣтной дочери своей, Акулины, зарезанной сестрою того Филиппа. При-

---

[1]) Сиб. Ок. Приложенія, II, тр. 109.

[2]) Ibidem, стр. 114, 115.

чиною таковаго произшествія былъ недостатокъ въ хлѣбѣ, котораго Сайготинъ, въ чаяніи, что будетъ хорошій уловъ звѣрей и рыбы, заготовилъ съ осени одинъ только мѣшокъ. Кочевало ихъ по рѣкѣ Кудосею пять человѣкъ. Улова звѣрей и рыбы не было; хлѣбъ весь они издержали, и потому оставались при одномъ томленіи голодомъ.

«Сестра Сайготина, Акулина, не могши вѣроятно преодолѣть его, рѣшается наубивство малинькой своей племянницы. Мать, притаковомъ ужасномъ намѣреніи, спасая дочь свою отъ смерти, удерживаетъ Акулину; но получивъ три раны въ голову ножемъ (отъ чего до нынѣ видны знаки) должна была оставить сопротивленіе. Между тѣмъ Акулина, унесшая дочь Сайготиныхъ въ лѣсъ, изрезала ее тамъ на мѣлкіе части и сваривъ одну изъ нихъ, стала ѣсть вмѣстѣ съ сыномъ своимъ. Угрозы что и имъ Сайготинымъ будетъ тоже, естьли только откажутся они отъ употребленія сей пищи, принудили и ихъ принять въ томъ участіе.

Съѣвши такимъ образомъ, пошли они на Тазъ къ церкви. Сайготинъ не могъ слѣдовать отъ безсилія. И взятъ былъ съ дороги братомъ князца Андреева, Евграфомъ, и козакомъ Листвяговымъ, высланными искать его по приказанію того князца, которому донесла обо всемъ жена Сайготина, Марфа Петрова, преждѣ туда дошедшая. Сестра его съ сыномъ, оставшись равномѣрно, пришла послѣ чрезъ два или три дни тудаже и умерла потомъ въ скоромъ времяни; сынъ ее Кирила не найдѣнъ по нынѣ»[1]).

Факты вымиранія инородцевъ достигали такихъ размѣровъ, что «изъ кочующихъ по рѣкѣ Нижней Тунгускѣ ясашныхъ, цѣлая Турыжская волость терялась нѣсколько лѣтъ».

При слѣдствіи по этому дѣлу «16 человѣкъ единогласно показали подъ присягою, что до 1812 года тунгусы Турыжской и Илимпейской волости терпѣли по неулову звѣрей и рыбы, голодъ; отъ чего съѣли нетокмо своихъ оленей и собакъ, но даже употребляли въ пищу мѣртвые тѣла родовичей своихъ. Объявлено о семъ было при нихъ въ томъ же 1812 году отъ десятника Бугора, старшины Илимпейской волости Намтіуля и нѣкоторыми тунгусами, ревизору Горохову, что нынѣ совѣтникъ Томскаго Гражданскаго и Уголовнаго суда. Сами козаки подвергались опасности, питаясь кореньями и оленьею кожею въ водѣ варе-

---

[1]) Спб. Ок. Приложенія II, стр. 115, 116.

ною, и что въ глазахъ ихъ умерли отъ голода изъ находившихся при Турыжскомъ зимовье жена тунгуса Локучика, Агафья, съ двумя малолѣтными дѣтьми».

Кромѣ голода имѣлись и другія причины исчезновенія населенія упомянутой волости.

«Въ 1814 году засѣдатель Мингалевъ, по обьявленію старшины Намтіуля о томъ же, какъ сказано было Горохову, уговорилъ его принять оставшихся въ живыхъ Турыжскихъ тунгусовъ въ Илимпейскую волость на мѣсто тамъ умершихъ, — предоставилъ ему быть надъ оными князцомъ, съ тѣмъ при томъ, дабы они Турыжскими неназывались, а почитались природными Илимпейскими. Вмѣстѣ съ симъ запретилъ козакамъ, если будутъ спрашивать въ городѣ или въ случаѣ перемѣны начальниковъ, несказывать никому, что тѣ тунгусы находятся въ живыхъ».

«Вотъ причина», свидѣтельствовалъ Осиповъ, «отъ чего считалась волость Турыжская вымершею съ несколькихъ лѣтъ. Но въ истинномъ смыслѣ, по видимому, оставлено было въ запасъ для наполненія убыли людей въ другихъ мѣстахъ отъ такихъ причинъ, коихъ обнаруженіе причинило-бы начальству нарѣканіе и самый страхъ взысканія» [1]).

Дѣйствительно тяжелыя нареканія ложились на систему управленія, на культурное дѣло въ сибирскихъ окраинахъ; тяжелыя тѣмъ болѣе, что инородцы со своей стороны склонны были своей нравственностью содѣйствовать, а не препятствовать успѣхамъ культуры. Въ томъ же донесеніи Осипова читаемъ: «въ 1819 году отправленныя суда съ хлѣбомъ недостигнувъ мѣстъ своего назначенія, обмерзли въ льдахъ; почему при пріѣздѣ моемъ 10 ноября къ рѣчкѣ Блудной не было при тамошнемъ магазейнѣ вахтеровъ Фарафонтова и Морева. Находились они тогда у рѣчки Маковихи, въ ожиданіи удобства перевезти хлѣбъ изъ обмерзшаго такимъ образомъ судна по зимнему пути на оленяхъ. Между тѣмъ въ упоминаемомъ магазейнѣ 1,100 пудъ онаго оставалось не токмо безъ присмотра,—ибо тамъ ни кто, кромѣ тѣхъ вахтеровъ не живетъ,—даже двери въ ономъ не были заперты и никто изъ остяковъ къ нему не прикоснулся. Симъ случаемъ могли бы безпрепятственно воспользоваться ясашные и расхитить весь означенной хлѣбъ. Но они имѣютъ особенное уваженіе ко всему, что

---

[1]) Сиб. Ок. Приложенія, II, стр. 117.

только есть казенное, и потому всегда боятся рѣшить себя на поползновеніе, каковая бы удобность не представлялась, развѣ уже вынудитъ къ сему не побѣдимая крайность. Въ большую похвалу ясашныхъ приличнымъ считаю упомянуть, что они, имѣя дѣла по промышленности съ частными людьми, строго держатся правила нетерять довѣрія. Опыты, какія самъ я видѣлъ, служатъ тому доказательствомъ». [1]).

Если Вагинъ, работая надъ спеціальнымъ предметомъ «Историческихъ свѣдѣній о дѣятельности графа М. М. Сперанскаго въ Сибири» сознавалъ, что обращеніе къ подлиннымъ слѣдственнымъ дѣламъ ревизіи 1819 и 1820 гг. обратило бы трудъ «въ огромный экстрактъ изъ уголовнаго дѣла» [2]), то тѣмъ менѣе представляется возможности вводить этотъ слѣдственный матеріалъ въ настоящее изслѣдованіе. Пополнивъ и обогативъ новыми красками картину сибирской дѣйствительности, наканунѣ реформы 1822 г., этотъ слѣдственный матеріалъ могъ бы взорвать рамки предположеннаго изслѣдованія.

Этотъ слѣдственный матеріалъ, цѣнный для составленія и пополненія страницы сибирской исторіи, едва-ли измѣнитъ тотъ фактъ, установленный и въ правительственныхъ актахъ и въ литературѣ, что злоупотребленія были весьма значительны въ Сибири эпохи ревизіи Сперанскаго.

Подробное опредѣленіе степени напряженности злоупотребленій и качественнаго ихъ разнообразія имѣетъ интересъ историческій.

Для освѣщенія сибирской реформы 1822 г. можно и на основаніи приведенныхъ фактовъ принять внутреннее разстройство сибирскаго управленія доказаннымъ. Хронически страдало управленіе Сибирскаго края отъ недостатковъ организаціи управленія, отъ призрачной отвѣтственности должностныхъ лицъ, отсутствія административной юстиціи, проистекающей отсюда слабости дѣйствія закона въ управленіи, ненадежности и односторонности административнаго состава, отсутствія органовъ самоуправленія, извращенныхъ отношеній между населеніемъ и

---

[1]) Спб. Ок. Приложенія, II, стр. 106, 107. Ср. Щаповъ, Сибирское общество до Сперанскаго.

[2]) Вагинъ, Историческія свѣдѣнія о дѣятельности графа М. М. Сперанскаго въ Сибири, т. I, стр. 97, 98.

органами управленія: черезъ всю сибирскую исторію проходитъ красною нитью отношеніе административнаго состава къ населенію, какъ къ объекту, надъ которымъ должна быть упражняема власть; слишкомъ часто побужденія властолюбія осложнялись инстинктами своекорыстія и тогда населеніе края являлось объектомъ эксплоатаціи въ глазахъ лицъ, призванныхъ къ дѣлу управленія.

2.

Приведенные факты были возможны, несмотря на то, что дѣйствіе законовъ оффиціально не было пріостановлено въ Сибирскомъ краѣ, несмотря на дѣйствіе въ немъ Учрежденія о губерніяхъ 1775 г., какъ основнаго организаціоннаго закона для русскаго областнаго управленія того времени. Сибирское Учрежденіе 1822 г. стало въ самую тѣсную связь съ упомянутымъ Екатерининскимъ законодательнымъ актомъ, выросло на почвѣ законодательства 1775 г., служа дополненіемъ послѣднему. Поэтому не лишено научнаго интереса ближе присмотрѣться къ Екатерининскому Учрежденію, вліявшему самымъ непосредственнымъ образомъ и на сибирскую реформу 1822 г.

Учрежденіе о губерніяхъ императрицы Екатерины II является важнымъ законодательнымъ актомъ въ исторіи русскаго права.

Уже въ XVIII вѣкѣ это Учрежденіе пользовалось признаніемъ одного изъ важнѣйшихъ законодательныхъ актовъ царствованія императрицы Екатерины II. Въ «Описаніи внутренняго Россійской Имперіи правленія со всѣми законоположенія частями» [1]), читаемъ: «Умалчивая о прочихъ преславныхъ ума Ея твореніяхъ, да воззритъ читатель на два дѣйствія, свойство души Ея написующія: на Наказъ данный коммиссіи о сочиненіи проекта новаго уложенія и на всемилостивѣйше изданные Учрежденія для управленія губерній: сіи драгоцѣннѣйшія любви Ея къ Россіи залоги, въ роды родовъ сохранитъ память великія Екатерины истинныя матери отечества» [2]).

[1]) Ср. Лаппо-Данилевскій (Ж. М. Н. П. 1897, январь).

[2]) Румянцевскій и Публичный музей № 2937, гл. I, кн. 1-ая, л. 13. Сравн. ibidem гл. I, кн. 2-ая, статья 1063, гдѣ читаемъ: «въ 1775 году премудрая Монархиня яко мать о чадахъ своихъ безпрестанно пекущаяся, входя во всѣ подробности внутрѣнняго управленія Имперіи нашла Она вопервыхъ, что по великой обширности нѣкоторыхъ губерній, оныя недостаточно снабдѣны какъ правительствами, такъ и надобными для управленія людьми: что въ одномъ

Одобрительные отзывы объ Учрежденіи о губерніяхъ, если въ XVIII ст. и не были единодушны [1]), то во всякомъ случаѣ были многочисленны. Съ признаніемъ достоинствъ Учрежденія, кромѣ многихъ другихъ [2]), высказывается и Болотовъ въ своихъ Запискахъ [3]) и

и томже мѣстѣ, гдѣ вѣдомо правленіе губерніи, и казенные доходы и счеты обще съ благочиніемъ и свѣрхъ того еще уголовныя дѣла и граданскіе суды отъ-правляются; а таковымъ же неудобствамъ тѣхъ же губерней въ провинціехъ и уѣздахъ правленія немѣньше подвѣржены; ибо въ одной воеводской канцеляріи совокуплены находятся дѣла всякаго рода и званія; происходящіе отъ того неустройства весьма ощутительно здѣлалось, съ одной стороны медленность упущеніи и волокита, съ другой стороны отъ медлительнаго производства возрасли своевольства и ябеда обще со многими пороками; такъже множество дозволенныхъ аппеляціи немалую причинили правосудію остановку; и для пресѣченія всѣхъ сихъ и много другихъ неудобностей, наипачеже ради завѣденія лучщаго порядка и для безпрепядствѣнно теченія правосудія заблагоразсудила премудрая Мать отечества издать новое учрежденіе для управленія губерніи».

[1]) «Составили учрежденія, которыя не стыдились законами называть»,—замѣчалъ кн. М. М. Щербатовъ,—«и содѣланныя намѣстничества наполня безъ разбору людьми, съ разрушеніемъ всего перваго, ко вреду общества ко умноженію ябедъ и разоренія народнова, да и за тѣми надзираніе не имѣють, исправляють ли точно по даннымъ наставленіямъ. Испекли законы, правами дворянскими и городовыми названные, которые болѣе лишеніе, нежели даніе правъ въ себѣ вмѣщають и всеобщее дѣлають отягощеніе народу».— Записки князя М. М. Щербатова, О поврежденіи нравовъ въ Россіи, Русск. Стар., 1871 г., стр. 685. Винскій со своей стороны склоненъ признать, что «новое Учрежденіе, или совершенное преобразованіе правительственной махины» имѣло болѣе внѣшнія качества, хотя и видить достоинства въ связанныхъ съ Учрежденіемъ жалованныхъ грамотахъ: «важнѣйшимъ и точно полезнымъ пожалованіемъ можно бы почесть права и преимущества, дворянству и городамъ данныя, ежели бы мы умѣли читать и понимать».—Записки Винскаго, Русск. Арх., 1877 г., стр. 101, 102.

[2]) См. Чечулинъ, Рус. Провинц. Общ. во второй половинѣ XVIII вѣка.

[3]) «Замѣчанія достойно, что около сего времени получили мы первое извѣстіе о томъ великомъ переворотѣ во всемъ нашемъ отечествѣ, которой произведенъ чрезъ реформу всего нашего внутренняго гражданскаго правительства, и изданное новое учрежденіе о намѣстничествахъ и всего прочаго. Эпоха сія была, по всей справедливости, самая достопамятная во всей новѣйшей исторіи нашего отечества, и послѣдствіями своими произвела во всемъ великія перемѣны. Мы читали все сіе учрежденіе съ особливымъ вниманіемъ и готовились заблаговременно уже ко всѣмъ перемѣнамъ, долженствующимъ проистечь отъ сего важнаго преобразованія».—Болотовъ, Записки, изд. 1873 г., Ш, стр. 573, 574. Сравн. ibidem, II, стр. 627 о настроеніи населенія въ областяхъ, по поводу генеральнаго межеванія, связаннаго какъ съ Учрежденіемъ 1775 г., такъ и съ цѣлой политикой императрицы Екатерины относительно мѣстности.

князь Θ. Н. Голицынъ [1]) и Добрынинъ [2]) и, на порогѣ XIX ст., Карамзинъ [3]).

Нѣсколько позднѣе и Сперанскій воздавалъ высокую хвалу тому же Екатерининскому Учрежденію. «Можно положительно утверждать»,—говорилъ онъ,—«что со времени Петра Великаго никакое законоположеніе неподвигло Россію столь далеко въ путяхъ благоустройства, какъ учрежденіе губерній» [4]). Въ томъ же направленіи учатъ по затронутому вопросу и многіе изъ современныхъ русскихъ государствовѣдовъ [5]).

---

[1]) «Многія части въ правленіи государственномъ во время царствованія Великой Екатерины образованы по новому начертанію, между прочимъ губерніи или намѣстничества. Отъ сего учрежденія проистекла для Имперіи большая польза. Прежде одинъ воевода съ товарищемъ управлялъ цѣлою губерніею, въ дѣлахъ были большая проволочка и неудобность. Дворянство, живущее въ деревняхъ, не имѣло столько способовъ въ воспитаніи дѣтей, и мало между собою сообщаясь, оставалось въ совершенной праздности и безъ всякой пользы для Отечества; нравы не обработывались и оставались загрубѣлыми; особливо же въ отдаленныхъ губерніяхъ, народъ или крестьяне не имѣли понятія о нѣкоторомъ общемъ порядкѣ и не столько имѣли способовъ къ промышленности».— Записки князя Θ. Н. Голицына, Русск. Арх., 1874, 1293—1294.

[2]) «Вся губернія воспріяла, въ шесть дней, новый видъ правленія премудраго, подъ которымъ обѣ бѣлорусскія губерніи, такъ какъ и вся имперія, благоденствовали, покоились, торжествовали чрезъ всѣ счастивые годы ея царствованія».—Добрынинъ, Истинное Повѣствованіе, изд. 1872 г., стр. 201.

[3]) По мнѣнію Карамзина, Учрежденіе составляетъ цѣлую «эпоху въ Ея правленіи», оставшуюся не безплодною для судебъ Русскаго государства: мало по малу оно «удивительнымъ образомъ преобразило Россію какъ въ умахъ, такъ и въ нравахъ».—Похвальное слово Екатеринѣ Второй, 1802, стр. 99 и слѣд. Сравн. ibidem, стр. 106, 107: «Учрежденіе Губернскаго Правленія было совсѣмъ новое и безпримѣрное въ Россіи: мѣсто ограниченное исполнительною властію безъ всякой судебной. Монархиня чувствовала, сколь нужно отдѣлить сію власть, чтобы главное мѣсто въ Губерніи не присвоило себѣ опаснаго самовластія; и такимъ образомъ оно не можетъ предписать рѣшенія нижнимъ Судамъ, которые въ совершенной свободѣ дѣйствуютъ по уставамъ; но требуетъ отъ нихъ скорости, наказываетъ леною нерадивую медленность, и въ случаѣ неисправленія предаетъ виновнаго законамъ; слѣдственно имѣетъ всѣ способы благотворить обществу, не вмѣшиваясь въ права Судейскія».

[4]) Введеніе къ намѣстническому (областному) учрежденію—Матеріалы комиссіи о преоб. губ. и уѣзд. учрежд. Отд. адм., часть I, отд. 1, § 1, стр. 70: Сравн. ibidem, часть I, отд. 1, § 2, стр. 5 и 7, замѣчанія М. А. Балугьянскаго: «Учрежденіе принято съ восторгомъ», и далѣе—«введеніе Учрежденія Губерній въ 1775 году было величайшее исправленіе».

[5]) Градовскій, Начала, III, стр. 106: «Учрежденіе о губерніяхъ Екатерины II нельзя не назвать основнымъ законодательствомъ по нашему мѣстному

Значеніе этого закона прежде всего заключается въ томъ, что онъ содержитъ въ себѣ зачатки новаго отношенія къ области, къ общественнымъ группамъ на мѣстахъ. Разобщеніе между правительствомъ и народомъ [1]) должно было содѣйствовать развитію централизаціонныхъ началъ въ управленіи. Эти начала были уже весьма сильны въ московскую эпоху. Ихъ постепенному усиленію содѣйствовала Москва въ многообразныхъ проявленіяхъ ея государственной, церковной и общественной жизни. Въ томъ же направленіи, но еще сильнѣе, вслѣдствіе отсутствія въ имперіи соборнаго начала, должны были воздѣйствовать и дѣятели просвѣщеннаго абсолютизма петербургскаго періода нашей исторіи. И въ этомъ періодѣ централизація управленія являлась тѣмъ опаснѣе, чѣмъ рѣзче устанавливалось вышеуказанное раздвоеніе, чѣмъ дальше уходило правительство отъ общественныхъ группъ и соединеній, чѣмъ глубже опредѣлялось разноязычье, на которомъ говорили правительственные органы и народная жизнь.

Въ этомъ крайне сложномъ историческомъ процессѣ имѣются глубокіе корни. Не здѣсь мѣсто предпринимать изысканія о нихъ, ибо это можетъ составить достойный предметъ самостоятельнаго изслѣдованія. Ограничимся замѣчаніемъ, что административная централизація во многомъ обусловлена была успѣхами политическаго единства государства; болѣе того, административная централизація разсматривалась какъ могучее орудіе проведенія въ жизнь политическаго единства. Нужды управленія, потребности наилучшей административной организаціи становились служебными инымъ цѣлямъ, подчинялись политическимъ задачамъ.

Екатерининское Учрежденіе о губерніяхъ дѣлаетъ въ этомъ отношеніи шагъ впередъ, пытаясь отдѣлить интересы политическаго порядка отъ задачъ административныхъ, перенося работу управленія на мѣста, ближе къ самой жизни областной Россіи, къ ея нуждамъ и потребностямъ. Это движеніе законодательства стоитъ въ вѣроятной связи съ воздѣйствіемъ впечатлѣній, вынесенныхъ изъ трудовъ комиссіи депутатовъ, съ вліяніемъ, оказаннымъ дыханіемъ жизни областной Россіи [2]). Къ той же мысли оживленія

управленію», Куплевасскій, Русск. Госуд. Право, т. II, стр. 160, ставитъ Учрежденіе 1775 г. гранью въ исторіи русскаго областнаго управленія, также Коркуновъ, Русск. Госуд. Право, т. II, стр. 292, Дитятинъ, Устройство и Управленіе городовъ Россіи, т. I, 1875, стр. 390: «органическій законъ».

[1]) Дитятинъ, Когда возникла рознь въ Россіи (Русская Мысль, 1881, XI, 1882, III). Ср. Н. Д. Сергѣевскій, Наказаніе въ русскомъ правѣ XVII в., стр. 47—79.

[2]) «Свѣту извѣстно, что въ 1766 году уже приступили Мы къ созыву Де-

области, усиленія въ ней государственной работы могли склонять императрицу Екатерину ея личныя германскія воспоминанія [1]). Да и въ самой Франціи, въ этой классической странѣ централизаціи, слышны были уже громкіе голоса [2]), указывавшіе на крайности этой односторонней системы, видѣвшіе необходимость поднятія провинціи, для спасенія ея жизни и развитія отъ всепоглощающаго воздѣйствія центра государства.

Вѣроятно не безъ воздѣйствія этихъ сложныхъ вліяній проникли въ законодательство императрицы Екатерины начала децентрализаціи управленія, начинавшія въ то время пользоваться нѣкоторою распространенностью [3]). Хотя, продолжавшее свое су-

путатовъ со всей Имперіи, дабы спознать нужды и недостатки каждаго уѣзда по его положенію...» Турецкая война прервала занятія Комиссіи Депутатовъ. «Богъ однакожъ благословляющій намѣренія благія, и истребляющій неправедныя и нечестивыя затѣи, даровавъ Намъ по шестилѣтнимъ многочисленнымъ и непрерывнымъ сухопутнымъ и морскимъ побѣдамъ славный миръ съ совокупно возстановленными тишиною и покоемъ повсюду въ обширныхъ предѣлахъ Имперіи, доставилъ Намъ паки время упражняться пріятнѣйшимъ сердцу Нашему трудомъ, снабдить Имперію нужными и полезными учрежденіями для умноженія порядка всякаго рода, и для безпрепятственнаго теченія правосудія». Такъ ставитъ сама императрица Екатерина II (П. С. З., т. XX, № 14392) Учрежденіе 1775 г. въ связь съ занятіями Комиссіи Депутатовъ. Любопытныя указанія на связь Учрежденія о губерніяхъ съ заявленіями нѣкоторыхъ дворянскихъ и городскихъ наказовъ см. В. Н. Латкинъ, Законодательныя Комиссіи въ Россіи въ XVIII ст., т. I, стр. 384—418 и 501—521; сравн. также Н. М. Коркуновъ, Русск. Госуд. Право, т. II, изд. 2, стр. 292—305. В. В. Ивановскій, Русск. Госуд. Право, т. I, вып. 3, стр. 41. М. И. Свѣшниковъ, Русск. Госуд. Право, 1897, вып. 2, стр. 9.

[1]) Бильбасовъ, Исторія Екатерины Второй, т. I passim и стр. 1—42 и 234—237.

[2]) Encyclopédie, VII (France), 1757, стр. 282: «On sait encore que la capitale forme, pour ainsi dire, l'état même, que tout aborde à ce gouffre, à ce centre de puissance; que les provinces se dépeuplent excessivement; et que le laboureur accablé de sa pauvreté, craint de mettre au jour des malheureux. Il est vrai que Louis XIV s'appercevant, il y a près d'un siècle (en 1666) de ce mal invétéré, crut encourager la propagation de l'espèce en promettant de récompenser ceux qui auroient dix enfans, c'est-à-dire de récompenser des prodiges; il eût mieux valu remonter aux causes du mal et y porter les véritables remèdes».

[3]) Сравн. Учрежденіе 1775 г. и представленный въ томъ же году императрицѣ проектъ московскаго генералъ-губернатора князя Волконскаго. Послѣдній клалъ въ основу своего проекта болѣе дробное дѣленіе территоріи государства, чѣмъ то, которое ранѣе существовало, такъ же какъ и организацію на мѣстахъ коллегій, для сосредоточенія въ нихъ, а не въ центрѣ государства дѣятельной работы управленія. — Сб. Русск. Ист. Общ., т. V, стр. 122—127; на эту связь Учрежденія 1775 г. и проекта князя Волконскаго указываетъ Н. М. Коркуновъ, Русск. Госуд. Право, т. II, изд. 1897 г., стр. 294, 295.

ществованіе, крѣпостное право и лишало законодателя возможности созданія истиннаго самоуправленія, надежной децентрализаціи, тѣмъ не менѣе самые зародыши этого направленія въ законодательствѣ заслуживаютъ вниманія.

Уже Сперанскій видѣлъ существенную задачу Учрежденія—въ раздѣленіи порядка судебнаго, казеннаго и полицейскаго, въ раздѣленіи Имперіи на губерніи «соразмѣрно пространству, населенію и способамъ управленія», въ организаціи по каждой губерніи самостоятельныхъ установленій суда, финансовъ и полиціи съ тою цѣлью, «чтобъ каждая губернія представляла одно цѣлое, само собою движущееся Установленіе, въ коемъ бы могли всѣ дѣла внутреннія гражданскія окончательно быть рѣшимы и въ однихъ только высшихъ отношеніяхъ суда и управленія восходили бы въ Сенатъ» [1]).

Если эту формулу перевести на языкъ современной политической терминологіи, то несомнѣнно придется признать, что Сперанскій видѣлъ существенное значеніе Екатерининскаго Учрежденія въ началахъ децентрализаціи—въ распредѣленіи власти бывшихъ коллегій по губерніямъ «дабы, бывъ сближены съ самыми предметами ихъ управленія, съ нуждами народными, онѣ могли дѣйствовать вѣрнѣе, обстоятельнѣе и полезнѣе» [2]).

Это сужденіе находится въ согласіи съ многими изъ мнѣній, высказанныхъ въ нашей спеціальной литературѣ по данному вопросу.

Такъ, проф. А. Д. Градовскій полагалъ касательно Учрежденія императрицы Екатерины II, что «основная мысль всего ея законодательства не имѣла никакого отношенія къ централизаціи; она исходила изъ того положенія, что на хорошей организаціи отдѣльныхъ частей покоится хорошее управленіе всего государства» [3]).

«Реформа Екатерины была въ сущности перенесеніемъ коллегій изъ центра въ области, гдѣ онѣ должны были оживиться новыми, удалявшимися туда элементами», замѣчалъ названный ученый, «системѣ учрежденій приходилось слѣдовать за служилымъ сословіемъ, ибо только въ его средѣ она могла найти примѣненіе и получить осуществленіе. Екатерина II поняла хорошо, что всѣ за-

---

[1]) Спб. Ок. Приложенія, I, стр. 32.

[2]) Ibidem, стр. 33.

[3]) Градовскій, Высшая администрація Россіи XVIII столѣтія и генералъ-прокуроры. Спб. 1866 г., стр. 202.

думанныя ею реформы, всѣ вопросы, поднявшіеся въ администраціи, могутъ разрѣшиться только на широкомъ полѣ мѣстныхъ учрежденій» [1]).

И въ позднѣйшемъ трудѣ своемъ профессоръ Градовскій остается вѣренъ [2]) приведеннымъ выше взглядамъ. «Учрежденіе о губерніяхъ», читаемъ мы въ Началахъ Русскаго Государственнаго Права, «вообще должно было удовлетворить общей цѣли децентрализаціи и отчасти самоуправленія въ сословной его формѣ. Императрица отказалась отъ сосредоточенія всей силы государственнаго управленія въ центрѣ».

Цѣль императрицы Екатерины представляется проф. Энгельману въ перенесеніи на мѣста дѣятельнаго управленія для приближенія послѣдняго къ дѣйствительнымъ интересамъ государства и народа [3]). Децентрализація управленія по губерніямъ являлась попыткой установить самоуправленіе: сословія не призывались къ осуществленію своихъ особыхъ интересовъ, чуждыхъ государственнаго характера, а, напротивъ, получали уполномочіе на осуществленіе государственныхъ функцій [4]).

И Лохвицкій не чуждъ сознанія, что главное значеніе Учрежденія о губерніяхъ заключается въ началахъ административной децентрализаціи, во вліяніи этого законодательнаго акта на развитіе провинціи въ смыслѣ организованной общественной единицы.

«Возьмемъ Россію до 1775 года», говоритъ упомянутый авторъ, «снимемъ умственно съ нея сѣть губернаторовъ, воеводъ и канцелярій,—и мы получимъ массу, ничѣмъ несвязанную, губерній, провинцій, уѣздовъ не будетъ вовсе—останутся общины, да и тѣ, связанныя только податнымъ началомъ. Сдѣлаемъ тотъ же пріемъ теперь—въ результатѣ будетъ разница и довольно немаловажная—остается нѣкоторая связь для этого множества селеній и городовъ, называемыхъ губерніей,—дворянское общество съ его организаціей, съ его представительнымъ характеромъ» [5]).

Сознавая важнѣйшую черту Екатерининскаго законодатель-

---

[1]) Градовскій, Высшая администрація Россіи XVIII ст., стр. 225, 234.

[2]) Градовскій, Начала, т. III, стр. 108, 109, также т. II, стр. 381, 389.

[3]) Engelman. Das Staatsrecht des Russischen Reiches, Strasburg, 1889, s. 90. «Die Verwaltung sollte am Ort und Stelle geführt werden und dadurch den wahren Interressen des Staates und Volkes näherstehen».

[4]) Engelman, ibidem, s. 102, 103.

[5]) Лохвицкій, Губернія, стр. 61. Сравн. ibidem, стр. 222, 223.

ства, авторъ «Губерніи» не могъ, однако, придавать началамъ децентрализаціи должнаго значенія вслѣдствіе присущаго его труду пониманія соотношенія, существующаго между задачами дѣятельности государства и провинціи. Лохвицкій видитъ въ провинціи интересы особенные, вполнѣ отличные отъ государственныхъ, и полагаетъ, что ей, какъ юридическому лицу, дается отъ государства доля самостоятельной жизни, «даются интересы скромные, которыхъ нельзя и сравнивать съ государственными, но все-таки довольно важные» [1]).

Государство «даетъ» провинціи ея интересы. Положеніе весьма характерное для механическаго пониманія государственныхъ явленій. Не останавливаясь надъ положеніемъ, что государственная власть можетъ внимательно или небрежно относиться къ интересамъ провинціи, но не властна создать или уничтожить эти интересы, существующіе и помимо воли правительства, Лóхвицкій мыслитъ провинцію не въ государствѣ, а какъ бы внѣ его. Ему чужда мысль, что государство—организація общественныхъ силъ, распадающихся на многообразныя видовыя явленія, однимъ изъ которыхъ является область, провинція, что слѣдовательно областной вопросъ разрѣшается не на почвѣ противоположенія потребностей мѣстности и интересовъ государства, а на почвѣ сопоставленія мѣстныхъ силъ и воздѣйствія центральнаго правительства. Лохвицкій какъ бы забываетъ, что область есть часть государства и что послѣднее едва-ли можетъ быть мыслимо безъ составляющихъ его областей, если не желаютъ разрѣзать по живому жизненныхъ явленій. Правда, государство *не только сумма* своихъ территоріальныхъ подраздѣленій, а специальная организація общественныхъ силъ; функціи государства не исчерпываются задачами областнаго управленія; но не слѣдуетъ забывать, что безъ государственной работы въ области функціи государства не только не полны, но и лишены значительной доли своего жизненнаго значенія. Итакъ, не государство можетъ быть противополагаемо понятію областнаго управленія или сопоставляемо съ нимъ, а функціи центральнаго правительства.

Лохвицкій не придаетъ началу децентрализаціи рѣшающаго значенія при характеристикѣ Учрежденія о губерніяхъ; ему представляется, что раздѣленіе властей, коллегіальность и участіе въ

---

[1]) Лохвицкій, Губернія, стр. 116.

судѣ и управленіи къ ряду съ короной организованныхъ сословій составляютъ наиболѣе характерныя начала Учрежденія [1]); при этомъ едва-ли принимается достаточно во вниманіе, насколько идейное содержаніе Учрежденія испытало вліяніе Петровскихъ указовъ, на что указываетъ проф. Сергѣевичъ [2]); въ частности коллегіальныя начала ни въ какомъ случаѣ не могутъ быть разсматриваемы какъ нововведеніе Учрежденія; извѣстно, что во внутреннихъ преобразованіяхъ Петра Великаго, внушенныя Лейбницемъ и шведскими образцами, коллегіальныя начала имѣли выдающееся значеніе. Кромѣ того надо замѣтить, что губернскія установленія, организованныя императрицей Екатериною, были призваны къ дѣйствію не на коллегіальныхъ началахъ [3]), а по типу бюрократическихъ установленій [4]); внѣшнія формы «колежскаго» обряда дѣлопроизводства отвлекли Лохвицкаго отъ вѣрной черты, имъ самимъ указанной въ Учрежденіи; «главныя губернскія учрежденія», говоритъ онъ, «были разложенныя на губерніи коллегіи» [5]). Именно въ этомъ «разложеніи» дѣлъ и вѣдающихъ ихъ установленій по губерніямъ и заключается одна изъ наиболѣе характерныхъ чертъ Учрежденія.

И проф. Н. О. Куплевасскій высказываетъ то мнѣніе, что «Екатерина II провела планъ реформъ на началахъ административной децентрализаціи и привлеченія мѣстнаго общества, преимущественно дворянства и купечества, на службу въ мѣстныхъ учрежденіяхъ [6])». Также разсуждаетъ проф. В. В. Ивановскій; для него «дѣятельность Екатерины II является замѣчательною въ разсматриваемомъ отношеніи тѣмъ, что она стремилась ввести въ мѣстное управленіе новыя начала — децентрализаціи и самоуправленія», почему Екатерининское царствованіе и является въ русской исторіи петербургскаго періода «тѣмъ поворотнымъ пунк-

---

[1]) Лохвицкій, Губернія, стр. 204.

[2]) Сергѣевичъ, Лекціи и Изслѣдованія, изд. 1883, стр. 866.

[3]) См. Учрежденіе о губерніяхъ, § 103.

[4]) Градовскій, Начала, III, стр. 206, также Куплевасскій, Русское Госуд. Право, т. II, вып. 1, стр. 165, гдѣ про губернское правленіе читаемъ: «по составу своему это учрежденіе,—повидимому, коллегіальное, но въ дѣйствительности было бюрократическимъ».

[5]) Лохвицкій, Губернія, стр. 224.

[6]) Куплевасскій, Русское Государственное Право, т. II, вып. 1, 1896, стр. 160—172.

томъ, съ котораго начала децентрализаціи и самоуправленія мало по малу развиваются въ мѣстномъ управленіи» [1]).

Съ господствующимъ въ ученой литературѣ мнѣніемъ о направленіи Учрежденія о губерніяхъ расходятся, повидимому, профессора Романовичъ-Словатинскій и Андреевскій [2]).

Разногласіе, однако, по существу не такъ велико, какъ можетъ казаться.

Упомянутые ученые останавливаются не столько на идеѣ Екатерининскаго Учрежденія, сколько на практическомъ примѣненіи его въ жизни, обусловленномъ всѣмъ ходомъ событій политической исторіи Россіи, въ первой половинѣ XIX столѣтія. Этотъ ходъ событій совершался, хотя и въ рамкахъ Екатерининскаго законодательства, но вопреки его духу [3]); самъ проф.

---

[1]) В. В. Ивановскій, Русское Государственное Право, т. I, вып. 3, 1896, стр. 41—58.

[2]) Романовичъ-Словатинскій, Историческій очеркъ губернскаго управленія 1859 г., стр. 1—32, также и положеніе 1: «Областное управленіе 17 вѣка (воеводское) по характеру своему было военно-фискальное, по устройству бюрократически-децентрализованное. Областное управленіе настоящаго времени (губернаторское), проникнутое характеромъ гражданско-благоустройственнымъ, въ устройствѣ своемъ запечатлѣно началами административной централизаціи». Андреевскій, О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ, 1864 г. стр. 133, 153: «вмѣсто новыхъ началъ губернскаго управленія императрица Екатерина II, въ своемъ Учрежденіи 1775 года, кладетъ прочнѣйшія основанія централизаціи губернскаго управленія—въ должности губернатора», также и положеніе № 11. Ejusdem, Русск. Госуд. Право, т. I, стр. 376: «Управленіе губерній должно было, по мысли Императрицы, отражать въ себѣ управленіе самой Верховной власти».

[3]) Не надо забывать, что связь между должностью губернатора и губернскимъ правленіемъ постепенно слабѣла въ XIX столѣтіи, подъ вліяніемъ совокупности сложныхъ факторовъ. Свидѣтельствомъ тому можетъ служить послѣдовавшее въ 1845 г. освобожденіе губернатора отъ обязанности присутствовать въ Губернскомъ Правленіи (2, П. С. З. № 18580), когда сказалась утрата стремленія императрицы Екатерины поставить во главѣ управленія губерніи установленіе,—а не лицо. Въ такомъ смыслѣ, по крайней мѣрѣ, понималъ разъединеніе губернатора и губернскаго правленія извѣстный своей дѣятельностью на югѣ Россіи графъ Воронцовъ, въ письмѣ котораго отъ 4-го января 1843 г. къ Министру Внутреннихъ Дѣлъ Перовскому, по поводу предположенія отдѣлить функціи губернаторской власти отъ губернскихъ правленій, читаемъ: «Il ne s'agit de rien moins que d'introduire un régime à peu près asiatique, au lieu des formes quelquefois ennuyeuses, mais européennes, légales et salutaires que nous devons à la sagesse de l'Impératrice Catherine; . . . ne permettez pas aux Gouverneurs de ne pas assister aux délibérations du lieu d'où sortent toutes les principales mesures d'administration de la province,

Андреевскій признаетъ за упомянутымъ Учрежденіемъ достоинство введенія «новыхъ началъ»[1]), когда обращаетъ вниманіе не на судьбу въ жизни Учрежденія о губерніяхъ, а на содержаніе самаго законодательнаго акта. Повидимому, мы имѣемъ дѣло съ нѣкоторымъ самопротиворѣчіемъ упомянутаго ученаго. Это противорѣчіе не разъясняетъ намъ и В. В. Сокольскій[2]), хотя и слѣдуетъ въ этомъ вопросѣ воззрѣніямъ И. Е. Андреевскаго.

Безъ опасенія впасть въ большую ошибку можно, кажется, утверждать, что указанное противорѣчіе коренилось въ опредѣленіяхъ самаго Учрежденія 1775 г., ибо послѣднее не провело въ жизнь съ достаточною послѣдовательностью и опредѣленностью начала децентрализаціи, которое въ свою очередь должно бы повлечь за собою усиленіе начала самоуправленія. Эти начала, составляя идейную основу Учрежденія, не получили, однако, въ опредѣленіяхъ Учрежденія значенія въ томъ объемѣ, какъ то было бы желательно въ интересахъ самаго государства и его внутренней организаціи.

Рядомъ съ этими началами продолжали существовать въ томъ же Учрежденіи начала единоличной власти, личнаго порученія.

И Екатерининское Учрежденіе отводило широкое поле личному началу въ управленіи въ должностяхъ намѣстника и губернатора. Отъ дальнѣйшаго хода событій зависѣло перенести центръ

---

toutes les décisions sur les réclamations des opprimés et sur les abus publics et privés. Là il entend la discussion, le pour et le contre et le procureur est aussi là pour montrer les lois et empêcher beaucoup de mal. Examiner et décider sur toutes les résolutions de la Regence dans son propre cabinet, pendant sa digestion ou pressé par le sommeil, avec un seul secrétaire, souvent un polisson ou même un vaurien, et qui dans tous les cas n'est arrêté par aucune responsabilité — ce sera vraiment une dérision, une absence de toute garantie et même une impossibilité; . . . en un mot ne permettez pas l'introduction de pachas turcs ou de khans tartares au lieu de nos Gouverneurs actuels. — Матеріалы для Ком. преобр. губ. и уѣздн. учрежд. Ч. I., Отд. II., § 2, стр. 7—9.

[1]) Андреевскій, О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ, стр. 133: «Въ новомъ Учрежденіи о губерніяхъ, 7-го ноября 1775 г., выставлены новыя начала, высказано стремленіе отдѣлить органы административные отъ судебныхъ, между административными различить органы полицейскіе и хозяйственные и въ судебныхъ, отдѣливъ по возможности судопроизводство гражданское отъ уголовнаго, сократить дѣлопроизводство и дать судамъ новый составъ посредствомъ замѣщенія судейскихъ должностей выборными отъ сословій».

[2]) Сокольскій, Русск. Госуд. Право, 1890, стр. 317, 318.

тяжести въ ту или другую сторону Учрежденія, выставить на первый планъ личное начало или установленія.

Условія борьбы этихъ двухъ элементовъ были не равныя. Съ одной стороны — личное начало, изстари привычное, всѣмъ во времена господства крѣпостнаго права знакомое, многимъ любезное, удовлетворяющее въ большой мѣрѣ инстинктамъ власти, привычное для большинства администраторовъ по предварительному прохожденію военной службы въ условіяхъ того времени, понятное и тѣмъ многочисленнымъ въ то время должностнымъ лицамъ, которыя являлись на службу безъ подготовки образованіемъ [1]).

Съ другой стороны—принципъ децентрализаціи, хотя и не новый для русской исторіи, былъ едва-ли большинству ясенъ. Общественные элементы только получали еще организацію, которая не могла создать чего-нибудь дѣйствительно прочнаго, самодовлѣющаго въ силу существованія крѣпостнаго права, которое съ одной стороны держало въ состояніи неподвижномъ цѣлыя массы русскаго народа, внѣ живой связи ихъ съ государствомъ, съ другой стороны — лишало помѣстные элементы возможности развить на мѣстахъ начала самоуправленія: каждое стремленіе помѣстнаго дворянства, владѣющаго крѣпостными, къ самостоятельности, къ самоуправленію мѣстныхъ союзовъ [2]), было явнымъ самопротиворѣчіемъ: истинное самоуправленіе не могло развиться въ областяхъ, насыщенныхъ крѣпостными началами. Эти начала давали совершенно исключительное моральное положеніе агентамъ центральнаго правительства, ибо послѣдніе были обязаны, насколько оказывались въ состояніи, прекращать злоупотребленія помѣщичьей власти [3]).

---

[1]) «Входя въ состояніе Россійской имперіи»,—замѣчалъ кн. М. М. Щербатовъ,—«гдѣ штатская служба по большей части служитъ убѣжищемъ отшедшимъ отъ военной службы, много ли есть такихъ судей, которые-бъ знали законы, или, по крайней мѣрѣ, знали бы и понимали разумъ ихъ изъ грамматическаго сложенія россійскаго слова? А однако таковые не токмо въ нижніе судьи, но и въ вышніе, не учась, опредѣляются; законъ хотя еще не ясный, имъ еще не яснѣе кажется; судъ идетъ развратный и противурѣчительный; законы затмеваются, а народъ страждетъ. Не говорю уже я о пристрастіяхъ и умышленныхъ злоупотребленіяхъ, которыя нерѣдко бываютъ».—Соч. князя М. М. Щербатова, т. I, 1896, изд. подъ редакц. И. П. Хрущова, столб. 423, 424.

[2]) См. В. Н. Латкинъ, Законодательныя комиссіи въ Россіи въ XVIII ст., гл. V (Дворянскіе наказы).

[3]) Романовичъ-Словатинскій, Дворянство въ Россіи, стр. 345—354.

За личнымъ началомъ въ мѣстномъ управленіи слѣдовательно была не только столѣтняя привычка, не только подготовленная исторіей почва, не только довѣріе верховной власти, но даже и нравственный авторитетъ возможности предположить отсутствіе личныхъ интересовъ.

При такомъ соотношеніи силъ треніе двухъ началъ должно повести къ побѣдѣ сильнѣйшаго, если законодательство не пойдетъ по пути охраны подкрѣпленія, развитія начала слабѣйшаго. Между тѣмъ въ самомъ Учрежденіи 1775 г. идея управленія чрезъ посредство децентрализованныхъ установленій выражена чертами неувѣренными, колеблющимися. Не будемъ останавливаться на обширныхъ полномочіяхъ «Государева Намѣстника» по Екатерининскому Учрежденію [1]). Скажемъ только, что неопредѣленность полномочій, чрезъ посредство которыхъ это должностное лицо должно было осуществлять обширный кругъ задачъ управленія, едва-ли могла способствовать выработкѣ понятія должности, не только облеченной правами, но и обремененной обратной стороной правъ—обязанностями, не только властной, но и отвѣтственной.

При характеристикѣ управленія XVIII вѣка изслѣдователи нерѣдко останавливаются на фактахъ грубости даже тѣхъ общественныхъ слоевъ, отъ которыхъ можно было бы ожидать нѣкотораго просвѣщенія, усматривая въ этой несомнѣнной грубости общества какъ бы оправданіе личныхъ порученій въ области управленія, личной организаціи власти [2]).

Нѣтъ сомнѣнія, что бытовыя условія имѣютъ сильное вліяніе на постановку органовъ управленія. Но безъ сомнѣнія и то положеніе, что организація управленія имѣетъ и въ свою очередь мощное воздѣйствіе на бытовыя условія. При этомъ взаимодѣйствіи быта и установленій едва-ли не слѣдуетъ съ величайшей осторожностью оправдывать недостатки установленій и должностей ссылками на бытъ, ибо съ тѣмъ же правомъ можно указать на установленія, какъ на одну изъ причинъ того или иного бытового явленія.

Если факты служатъ показателемъ крайней загрубѣлости нравовъ общества, то вмѣстѣ съ тѣмъ и обличаютъ полное отсут-

---

[1]) П. С. З. № 14392, §§ 81—92.

[2]) См., напр., Градовскій, Начала, III, стр. 203, 204.

ствіе какой бы то ни было закономѣрной отвѣтственности. Система личныхъ порученій внѣ связи съ подзаконной дѣятельностью установленій могла продлить отсутствіе упомянутой отвѣтственности.

Какъ бы то ни было, начало личныхъ порученій власти заслонило собою попытки Учрежденія создать въ губерніи установленіе.

Рядомъ съ властными должностями намѣстника и губернатора Учрежденіе лишь намѣчало въ Намѣстническомъ (Губернскомъ) Правленіи установленіе съ совершенно неопредѣленной компетенціей и неясной постановкой въ общемъ строѣ областнаго управленія.

Въ самомъ дѣлѣ, постановка губернскаго правленія носила на себѣ двойственный характеръ. «Въ отношеніи ко внѣшнимъ мѣстамъ», замѣчалъ Сперанскій, «оно есть мѣсто присутственное, коллегія, имѣющая своихъ членовъ и предсѣдателя. Въ существѣ своемъ и въ отношеніи ко внутреннему его устройству, оно есть приказъ или, лучше сказать, канцелярія губернатора, не имѣющая никакой изполнительной власти»[1]).

Эта двойственность внутренняго строенія одного и того же установленія вызывала Сперанскаго на основательныя сомнѣнія.

«Въ первомъ значеніи»,—полагалъ онъ,—«оно Именемъ Императорскаго Величества управляетъ всею губерніею (§ 95), приводитъ въ изполненіе законы, чинитъ взысканія, налагаетъ пени, отсылаетъ къ суду, даетъ силу и движеніе учрежденіямъ полиціи и торговли; порядокъ, миръ, тишина, все въ его власти и обязанности (§ 96). Но во второмъ значеніи всѣ сіи понятія изчезаютъ. Члены сего правленія, то есть два совѣтника, суть только изполнители губернаторскихъ приказаній,—изполнители, обязанные изполненіемъ даже и тогда, когда бы они находили, что сіи приказанія нарушаютъ узаконенія (точныя слова Учрежденія § 103). — Губернаторъ, которой въ первомъ значеніи есть предсѣдатель сего мѣста, въ послѣднемъ значеніи не есть уже предсѣдатель, но есть лице внѣшнее — власть, симъ приказомъ управляющая, власть предъ коею сей приказъ никакого рѣшительнаго голоса не имѣетъ, воля, могущая заставить сіе мѣсто дѣйствовать про-

---

[1]) Спб. Ок. Приложенія, I, стр. 34, 35.

тивъ собственнаго его убѣжденія съ тѣмъ только изъятіемъ, что совѣтники могутъ мнѣніе свое заявить Сенату (§ 103)».

Такая организація установленія являлась несомнѣнно противорѣчивой. И потому Сперанскій былъ въ правѣ утверждать, что «сіе противурѣчіе между внѣшнимъ видомъ и внутреннимъ устройствомъ сего мѣста, сіе сбивчивое понятіе власти и бездѣйствія, сіе смѣшеніе коллегіи, совѣта и канцеляріи въ однихъ и тѣхъ же трехъ лицахъ и въ однихъ и тѣхъ же предметахъ, всегда было главнымъ началомъ всѣхъ запутанностей и безпорядковъ въ губернскомъ управленіи».

Указанная двойственность создавала затрудненія не только на мѣстахъ; и дѣйствія центральнаго правительства носили на себѣ отпечатокъ упомянутаго противорѣчія. «Сенатъ, принимая губернское правленіе въ первомъ его значеніи, въ видѣ коллегіи»,— замѣчаетъ Сперанскій,—«къ нему обращаетъ всѣ свои предписанія, на него налагаетъ штрафы и взысканія; съ другой стороны Министерство, принимая губернскія правленія въ послѣднемъ значеніи и зная, что отъ губернаторовъ, а не отъ сихъ правленій зависитъ вся власть исполнительная, обыкновенно имъ предписываетъ и ихъ подвергаетъ отвѣту, и хотя указомъ 1802 года запрещено губернаторамъ иначе производить дѣла, какъ только чрезъ губернское правленіе, но указъ сей, яко невозможный, остался безъ исполненія» [1]).

Справедливо признавая неудовлетворительнымъ такой двойственный характеръ губернскаго правленія, Сперанскій задавался вопросомъ, которое изъ двухъ понятій объ этомъ установленіи въ большей степени соотвѣтствуетъ духу Екатерининскаго Учрежденія; предписаніе совѣтникамъ исполнять «Губернаторскія приказанія» (§ 103 Учрежденія) и установившаяся практика управленія въ губерніяхъ, по которой губернатору принадлежитъ выборъ, производить ли дѣла чрезъ губернское правленіе или чрезъ свою канцелярію,—склоняли Сперанскаго къ мысли, «что для одной благопристойности, для нѣкотораго смягченія личности, власть губернатора облечена формами и именемъ цѣлаго сословія. Въ существѣ же своемъ она лично ему, а не мѣсту, присвоена» [2]).

---

[1]) Спб. Ок. Приложенія, I, стр. 34, 35.
[2]) Ibidem, стр. 35, Примѣчаніе 2.

Насколько анализъ Сперанскаго касательно губернскаго правленія по Учрежденію о губерніяхъ, является шагомъ впередъ въ пониманіи организаціи русскаго областнаго управленія, можно заключать изъ сопоставленія вышеприведеннаго анализа съ тѣмъ, который посвященъ тому же установленію въ «Описаніи внутренняго Россійской Имперіи Правленія». Несмотря на то, что интересъ къ Учрежденію о губерніяхъ долженъ былъ въ то время отличаться свѣжестью и непосредственностью, мы находимъ въ статьѣ, посвященной Намѣстническому Правленію, лишь сухой перечень содержанія нѣкоторыхъ §§ Учрежденія о губерніяхъ, безо всякой попытки внутренно примирить, согласовать отдѣльныя положенія одного и того же законодательнаго акта [1]).

[1]) Такъ въ статьѣ 1065, главы 1, книги 2-ой указаннаго «Описанія» (Румянцевскій и Публичн. музей № 2937) про Намѣстническое Правленіе читаемъ, что оно «управляетъ въ силу законовъ именемъ Императорскаго Величества всѣю губерніею, обнародываетъ и объявляетъ повсюду въ подчиненныхъ оному областяхъ законы, указы, учрежденія и повѣленія какъ имянные такъ и выходящія изъ Сената и изъ другихъ государствѣнныхъ мѣстъ, притомъ бдѣніе свое прилѣжно простираетъ, дабы законы были вездѣ исполняемы, взысканіе чинить со всѣхъ непослушныхъ, налагая на нихъ пеню; и въ случаѣ неисправленія къ суду отъсылаетъ, тщаніе имѣетъ, дабы учрежденія полицейскія и торговли сохраняемы и исполняемы были съ точностію; всѣ непорядки законамъ противные заблаговремянно прекращаетъ, прилѣжное стараніе имѣетъ о установленіи утвержденіи и сохраненіи въ ненарушимости всякаго рода благонравія, порядка, мира, и тишины нетокмо въ городахъ, сѣлахъ и деревняхъ, но и во всѣхъ подчиненныхъ той губерніи земляхъ и водахъ такъже и на дорогахъ во оной лежащихъ. Въ Намѣстническое Правленіе взносятся, производятся и отправляются въ ономъ всѣ дѣла исполнительныя и скораго отправленія или приказанія требующія: такожъ и тѣ, о которыхъ противурѣчія или спора быть неможетъ, будѣжѣ какое дѣло окажется сомнѣнію подлежащее, тогда отсылается для разбиранія спорющихся въ тѣ мѣста, куда надлежитъ».—Характеризуя такими чертами не власть намѣстника или губернатора, а полномочія, установленія, авторъ «Описанія» не замѣчалъ самопротиворѣчія въ слѣдующей характеристикѣ членовъ разсматриваемаго установленія: «Совѣтники для вспоможенія губернатору опредѣлены. Они разсужденіемъ своимъ уважаютъ дѣло и потомъ исполняютъ положенія губернаторскія; будежѣ случится, что губернаторскія приказанія несоотвѣтствуютъ пользѣ общей, или нарушаютъ узаконенія и губернатора разсужденіями отъ того отвратить имъ неможно, тогда совѣтники долженствуютъ внести въ правленіе писменно свое мнѣніе и генерала-губернатора и Сенатъ о томъ увѣдомить; но приказаніи губернаторскихъ отмѣнить немогутъ и по онымъ исполнять обязаны». Сравн. изложеніе «должности Губернскаго или Намѣстническаго Правленія» въ главѣ «о правосудіи» того же «Описанія» (Румянц. и Публичн. музей, № 2937, глава II, статья 525).

Если этотъ важный въ судьбахъ русскаго управленія законъ не повлекъ за собою благотворныхъ послѣдствій въ той мѣрѣ, на которую можно бы разсчитывать, судя по заложеннымъ въ него основнымъ началамъ, то причину этого Сперанскій усматривалъ прежде всего въ томъ, что весь «составъ» русскаго законодательства того времени оказалъ Учрежденію о губерніяхъ слишкомъ незначительную поддержку.

«Учрежденіе есть часть общаго и обширнаго законодательства»,— справедливо разсуждалъ Сперанскій.—«Часть сія должна быть въ связи съ цѣлымъ, т. е. со всемъ составомъ гражданскихъ законовъ. Сколькобы на примѣръ ни превосходно было учрежденіе мѣстъ судебныхъ, но если законы, по коимъ мѣста сіи судить должны, будутъ сами по себѣ смѣшанны, темны или недостаточны: то судъ не будетъ имѣть ни правильности, ни твердости; а напротивъ безпорядокъ законовъ необходимо приведетъ въ смѣшеніе самыя судебныя установленія. Таково точно было состояніе дѣлъ при изданіи Учрежденія губерній. Одни первыя начала законовъ были составлены въ умѣ законодателя и означены въ общихъ чертахъ Наказа Коммиссіи; но отъ началъ до дѣйствительнаго уложенія разстояніе еще весьма велико. На семъ пространствѣ Учрежденіе стояло одно и не только не поддерживалось другими уставами, но часто было съ ними въ явномъ противорѣчіи».

Эти соображенія навели Сперанскаго на мысль, что «начала Учрежденія были выше своего времени. Изъ теченія дѣлъ и изъ образа, коимъ открывались губерніи, видно, что большая часть исполнителей не понимали ни силы его, ни истиннаго смысла. Если и теперь понятія сего рода еще не общи: то конечно полвѣка тому назадъ они были еще рѣже».

Указанныя препятствія на пути воздѣйствія Учрежденія о губерніяхъ на русскую жизнь находились внѣ самаго разсматриваемаго закона. Но отъ вниманія Сперанскаго не укрылось и то обстоятельство, что и въ самомъ Учрежденіи заключались органическіе недостатки: «въ Учрежденіи губерній высокія мысли законодателя во многихъ мѣстахъ выражены неопредѣлительно; самое существо и предметы разныхъ установленій означены или смѣшанно или даже не сообразно первоначальному ихъ разуму»[1]).

---

[1]) Сиб. Ок. Приложенія, I, стр. 33.

Эти недостатки казались Сперанскому ощутительными и относительно связи, существующей между различными частями губернскаго управленія [1]), и касательно постановки надзора въ системѣ мѣстнаго управленія [2]), и по части дѣлопроизводства [3]), и въ отношеніи излишества §§, относящихся не до существеннаго предмета Учрежденія [4]).

---

[1]) «Отдѣленіе суда отъ полиціи и отъ казенныхъ дѣлъ безъ сомнѣнія было необходимо въ истинномъ порядкѣ; но тотъ же самый порядокъ требовалъ единства, требовалъ, чтобъ сіи раздѣльныя части соединялись въ одномъ средоточіи», читаемъ мы въ отчетѣ. «Сіе средоточіе было лице генералъ-губернатора; но оно не имѣетъ въ Учрежденіи постоянныхъ и полныхъ правилъ. Весь Наказъ генералъ-губернатора состоитъ изъ небольшаго числа статей, сливающихся въ ихъ существѣ съ должностію губернатора и прокурора. Сила его состоитъ болѣе въ личныхъ уваженіяхъ, нежели въ законномъ постановленіи. Вездѣ, гдѣ личныя сіи уваженія прерывались, возставали раздоры; каждая часть слѣдовала особенному своему направленію и сносилась съ другою точно такъ, какъ бы она принадлежала къ другому государству». Спб. Ок. Приложенія, I, стр. 33, 34.

[2]) «Надзоръ за теченіемъ дѣлъ и порядкомъ ихъ производства», читаемъ мы въ отчетѣ, «ввѣренъ по Учрежденію генералъ-губернатору и Губернскому Правленію непосредственно, а прокурору посредствомъ Губернскаго Правленія. Въ высшихъ губернскихъ мѣстахъ сей надзоръ и самъ по себѣ слабъ и оставленъ почти безъ дѣйствія: ибо Губернское Правленіе хотя по словамъ Учрежденія и простираетъ бдѣніе свое, чтобъ законы вездѣ были исполняемы, но по другимъ статьямъ того же Учрежденія оно, яко установленіе съ сими мѣстами равное, хотя бы и замѣтило въ нихъ небрежность или безпорядокъ, не можетъ ихъ изправить». Спб. Ок. Приложенія, I, стр. 34.

[3]) Всѣмъ присутственнымъ мѣстамъ была присвоена Учрежденіемъ форма дѣлопроизводства, принятая въ то время въ судебныхъ установленіяхъ. «Нигдѣ почти порядокъ, предписанный Учрежденіемъ въ практикѣ не наблюдается», замѣчаетъ Сперанскій, «и сему только отступленію, на добромъ смыслѣ и необходимости основанному, должно приписать, что дѣла еще сохраняютъ нѣкоторое движеніе. Можно рѣшительно сказать, что бывъ производимы по Учрежденію, они должны были бы совершенно остановиться». См. Спб. Ок. Приложенія, I, стр. 36.

[4]) «При недостаткѣ подробныхъ правилъ на разныя части Управленія, въ нѣкоторыхъ статьяхъ Учрежденія, напротивъ, допущенъ избытокъ, то есть введены въ составъ онаго такія постановленія, кои собственно принадлежатъ къ Уложенію гражданскому или къ Уставу полицейскому», читаемъ мы въ отчетѣ. «Таковы суть главы объ опекахъ, составляющія болѣе половины всего Учрежденія; таковы суть главы о заведеніяхъ Приказа. Составъ и предметы дворянскихъ опекъ и сиротскихъ судовъ, такъ какъ и составъ Приказа Общественнаго Призрѣнія принадлежатъ къ Учрежденію, но подробныя правила, по коимъ тѣ и другіе поступать должны, относятся къ другимъ частямъ законодательства. Бывъ отдѣлены отъ своего мѣста, они въ Учрежденіи составляютъ излишекъ, а сами по себѣ, по обширности ихъ предмета недостаточны». См. Спб. Ок. Приложенія, I, стр. 37.

Выше было уже упомянуто, до какой степени нуждалось русское управленіе въ организаціи отвѣтственности должностныхъ лицъ, въ обезпеченіи исполненія закона, въ возможности для законодателя уловить мѣстныя потребности, сдѣлать законъ приложимымъ къ жизни, жизненнымъ. Каждое изъ этихъ требованій могло бы разростись въ цѣлую систему мѣропріятій при внимательномъ отношеніи къ данному требованію со стороны законодателя.

Въ Екатерининскомъ Учрежденіи и связанныхъ съ нимъ жалованныхъ грамотахъ можно найти два опредѣленія, которыя могли бы послужить отправными пунктами для движенія законодательства въ упомянутомъ направленіи. Одно изъ этихъ опредѣленій касалось права соединеннаго присутствія губернскаго правленія и палатъ представлять сенату о неудобствахъ вновь выходящихъ узаконеній [1]). Другое относилось къ праву дворянскихъ собраній представлять о своихъ нуждахъ Сенату и верховной власти чрезъ посредство депутатовъ [2]).

Судьба этихъ законодательныхъ постановленій не была благопріятна для организаціи установленій на мѣстахъ, для устраненія изъ областнаго управленія столь глубоко вкоренившагося въ немъ личнаго начала.

Дѣйствительно, Учрежденіе о губерніяхъ не застыло въ тѣхъ формахъ, въ которыхъ было издано, какъ то полагалъ Лохвицкій [3]). Но въ измѣненіяхъ, испытанныхъ Учрежденіемъ, затронутые нами выше законодательныя опредѣленія испытали не развитіе, а рѣшительное умаленіе, болѣе того уничтоженіе.

Это явленіе сказалось въ порваніи связи между центральнымъ правительствомъ и мѣстностью: de facto отмѣнено право личнаго

---

[1]) П. С. З. № 14392, § 101. Сравн. Генер. Реглам., гл. LVI (П. С. З. № 3534).

[2]) П. С. З. № 16187, § 48.

[3]) «Губернскія Учрежденія, данныя Екатериной, остались неизмѣненными до сихъ поръ», читаемъ мы у Лохвицкаго. «Все что было прибавлено (до 1864 г.) давалось по тому же образцу». (Губернія, стр. 204, ср. ibidem, стр. 53, 54). Contra: гр. Сперанскій, Основанія къ образованію сибирскаго управленія (Спб. Ок. Приложенія, I, стр. 41): «существуютъ два разныя Учрежденія: одно изданное въ 1775-мъ году, другое составившееся и нынѣ еще составляемое изъ разныхъ временныхъ исправленій и дополненій». Привычныя для глаза и уха формы и звуки, неизмѣнность названій, характеризующихъ различныя установленія мѣстнаго управленія, не должны скрывать того явленія, что многія изъ толкованій, поясненій и дополненій, послѣдовавшихъ послѣ введенія въ жизнь упомянутаго закона, «измѣнили самый разумъ Учрежденія въ существенныхъ его отношеніяхъ»;

представленія о нуждахъ губерніи посредствомъ депутатовъ, устранено право, присвоенное присутственнымъ губернскимъ мѣстамъ касательно представленія о неудобствахъ вновь исходящихъ узаконеній. Первая отмѣна давала Сперанскому основаніе утверждать, что ею «уничтожена святость выборовъ: ибо они тогда только могли сохранить свою независимость и истинное ихъ достоинство, когда въ самомъ ихъ составѣ была законная сила, ограждающая ихъ отъ мѣстныхъ притѣсненій».

Касательно второго способа разобщенія центральнаго правительства и мѣстности, читаемъ: «хотя на сію отмѣну нѣтъ яснаго постановленія; но какъ всѣ и малѣйшія губернскія примѣчанія на таковыя несообразности и даже самые простые вопросы и недоумѣнія, всегда почти встрѣчаемы были въ Сенатѣ выговорами, угрозами и не рѣдко пенями: то само собою составилось въ губерніяхъ общее правило, по коему всѣ таковыя представленія считаются, если не преступленіемъ, то по крайней мѣрѣ опаснымъ дерзновеніемъ».

«Здѣсь не мѣсто изъяснять», замѣчалъ далѣе Сперанскій, «какихъ выгодъ лишило себя высшее Правительство симъ отверженіемъ мѣстныхъ свѣденій и сколь дорогою цѣною пріобрѣтена свобода отъ заботливаго ихъ разсмотрѣнія. Губернскимъ мѣстамъ среди самыхъ затруднительныхъ обстоятельствъ, въ кои поставляютъ ихъ предписанія, съ мѣстнымъ положеніемъ не сообразныя, не осталось ничего болѣе, какъ молчать и стараться отлагать ихъ исполненіе» [1]).

Едва ли нужно подчеркивать глубину и значеніе приведеннаго замѣчанія касательно столь важныхъ явленій въ судьбахъ русскаго областнаго управленія. Ограничимся замѣчаніемъ, что Сперанскій указывалъ императору Александру на то же угнетеніе мѣстныхъ установленій, на то же отрицаніе за ними охраненной законами самостоятельности и независимости сужденія, о которомъ упоминала императрица Екатерина въ «секретнѣйшемъ наставленіи» князю Вяземскому при вступленіи его въ должность генералъ-прокурора [2]).

Градовскій, Начала, т. III, стр. 121; Коркуновъ, Русск. Госуд. право, т. II, изд. 2, стр. 302—305.

[1]) Спб. Ок. Приложенія, I, стр. 39.

[2]) Сб. Рус. Ист. Об. т. VII, стр. 345—349: «Сенатъ установленъ для исполненія законовъ, ему предписанныхъ», замѣчала императрица, «а онъ часто выдавалъ законы, раздавалъ чины, достоинства, деньги, деревни, однимъ словомъ—почти

Свидѣтельствуя, что нововведенія въ мѣстномъ управленіи, установленныя послѣ Учрежденія, «не только не изправили, но разстроили еще болѣе связь и составъ частей его», Сперанскій упоминалъ, кромѣ указанныхъ уже фактовъ, объ отмѣнѣ званія генералъ-губернатора и среднихъ присутственныхъ мѣстъ, объ измѣненіяхъ, невыгодныхъ для дѣла, компетенціи судебныхъ мѣстъ, губернскаго правленія, казенной палаты, о введеніи тяжкихъ штрафовъ, налагаемыхъ на присутственныя мѣста [1]).

Далѣе составителю Сибирскаго Учрежденія было ясно, что общіе недостатки Учрежденія о губерніяхъ осложнены были въ Сибири какъ бы специфически-сибирскими недостатками въ силу несоотвѣтствія общихъ нормъ Учрежденія особеннымъ условіямъ упомянутаго края.

Большую часть специфически-сибирскихъ недостатковъ Учрежденія, отмѣченныхъ Сперанскимъ, можно характеризовать признакомъ скудости: недостатокъ или точнѣе отсутствіе дворянства [2]), недостатокъ чиновниковъ [3]), малочисленность населенія [4]),

---

все и утѣснялъ прочія судебныя мѣста въ ихъ законахъ и преимуществахъ, такъ что и мнѣ случилось слышать въ сенатѣ, что одной Коллегіи хотѣли сдѣлать выговоръ за то только, что она свое мнѣніе осмѣлилась въ сенатъ представить, до чего однакожъ я тогда не допустила, но говорила господамъ присутствующимъ, что сему радоваться надлежитъ, что законъ исполняютъ. Чрезъ такія гоненія нижнихъ мѣстъ они пришли въ столь великій упадокъ, что и регламентъ вовсе позабыли, которымъ повелѣвается противъ сенатскихъ указовъ, естьли оные не въ силѣ законовъ, представлять въ сенатъ, а напослѣдокъ и ко мнѣ. Раболѣпство персонъ, въ сихъ мѣстахъ находящихся, неописанное, и добра ожидать не можно, пока сей вредъ не пресѣчется. Одна форма лишь канцелярская исполняется, а думать еще иные и нынѣ прямо не смѣютъ, хотя въ томъ и интересъ государственный страждетъ».

[1]) Сиб. Ок. Приложенія, I, стр. 39—41.

[2]) «Составъ Судовъ по выборамъ», читаемъ мы въ Отчетѣ, «или по произвольному назначенію губернскаго начальства, весьма различенъ. Первые основаны на довѣріи дворянства; вторые, бывъ наполняемы по произволу, требуютъ другого надзора и даже другаго образованія». Сиб. Ок. Приложенія, I, стр. 37.

[3]) «Всѣ мѣста положены въ томъ же избыткѣ, какъ и въ прочихъ губерніяхъ, хотя не было почти никакой надежды ихъ наполнить, не только изправными, но даже и посредственными чиновниками», замѣчаетъ Сперанскій. Сиб. Ок. Приложенія, I, стр. 37.

[4]) «Въ Иркутской губерніи», замѣчалъ Сперанскій, «положено было при введеніи Учрежденія четыре Области и въ нихъ 17-ть уѣздовъ. Каждая Область снабжена Совѣстнымъ Судомъ, Верхнимъ и Нижнимъ Надворнымъ Судомъ,

недостатокъ уставовъ на такія части управленія, которыя въ Сибири имѣютъ особенное значеніе [1]).

Не безъ вліянія на постановку Учрежденія о губерніяхъ въ жизни Сибирскаго края оказывались и столь значительныя сибирскія разстоянія[2]), столь рѣдко населенныя, такъ же какъ и богатый своеобразными чертами культурный бытъ разнообразныхъ инородческихъ племенъ [3]).

Для приспособленія Учрежденія о губерніяхъ къ своеобразнымъ условіямъ Сибирскаго края были сдѣланы попытки въ созданіи должности комиссара [4]). Но Сперанскій отказывался признать,

---

Верхнею и Нижнею Разправою и пр. и пр., а все количество душъ, вѣдомыхъ въ сихъ четырехъ Областяхъ, исключая кочующихъ, едва составляло тогда 50 т. Назначены уѣздными городами такія мѣста, кои кромѣ пяти или шести юртъ, ничего и тогда не имѣли и нынѣ не имѣютъ, и коихъ самые имена едва извѣстны даже и губернскому начальству, таковы суть: Жиганскъ, Оленскъ, Зашиверскъ и пр., и пр. Впослѣдствіи избытки сіи исправлены. Оставлена 1 область, и вмѣсто 17-ти пять уѣздовъ». Спб. Ок. Приложенія, I, стр. 37, 38.

[1]) «Не поставлено твердыхъ правилъ на такія части Управленія, кои составляютъ въ Сибири весьма обширный кругъ дѣлъ», читаемъ мы въ Отчетѣ. «Таковы суть: 1) образъ управленія народовъ инородныхъ, 2) продовольствіе ихъ и вообще система магазиновъ, 3) пріемъ, призрѣніе и водвореніе ссыльныхъ, 4) торговля съ инородцами и пр.». Спб. Ок. Приложенія, I, стр. 38.

[2]) «При введеніи Учрежденія», полагалъ Сперанскій, «не уважены разстоянія, ни отъ Главнаго, ни отъ Губернскаго Правительства. Очевидно, что искать разрѣшенія на вопросы, часто маловажные, въ Сенатѣ изъ Якутска или изъ Иркутска труднѣе, нежели изъ ближнихъ губерній. Очевидно также, что образъ сношеній Якутскаго земскаго суда съ Иркутскимъ губернскимъ начальствомъ не можетъ быть учрежденъ на тѣхъ же правилахъ, какъ сношенія изъ ближайшихъ уѣздовъ».—Спб. Ок. Приложенія, I, стр. 37.

[3]) «Не уваженъ», свидѣтельствуетъ отчетъ, «родъ населенія и разнообразіе въ образѣ жизни. Невозможно, чтобъ Якутъ, Бурятъ, Тунгусъ, Ламутъ вѣдался въ уѣздныхъ и земскихъ судахъ тѣми же формами, какъ русской старожилъ и ссыльной поселенецъ».—Спб. Ок. Приложенія, I, стр. 38.

[4]) Въ Именномъ Указѣ отъ 11 августа 1803 года, данномъ на имя генералъ-губернатора Селифонтова, читаемъ: «Раздробленіе Сибирскихъ губерній на великое число уѣздовъ, мало населенныхъ и обитаемыхъ по большей части людьми, коихъ нравы и образъ жизни болѣе имѣютъ нужды въ простомъ полицейскомъ надзорѣ, нежели въ судебныхъ установленіяхъ, доселѣ было причиною важныхъ по земской полиціи упущеній и поводомъ къ притѣсненію обывателей проволочками по судамъ на весьма дальнемъ разстояніи, и по такимъ дѣламъ, кои легче и удобнѣе могли бы рѣшиться въ самыхъ мѣстахъ ихъ жительствъ присутствіемъ одного надежнаго чиновника. 2) Примѣчаніе сіе представляетъ два необходимыя къ устроенію уѣздовъ обстоятельства:

чтобы эта должность означала успѣхъ въ организаціи управленія.

Основанія этого мѣропріятія заключались въ затрудненіяхъ, которыя встрѣчали нѣкоторые земскіе суды при управленіи отдаленныхъ частей уѣздовъ. Въ такихъ уѣздахъ и признано было нужнымъ создать отдѣленія, а въ этихъ послѣднихъ установить пребываніе особенныхъ засѣдателей, при сохраненіи ихъ подчиненности земскому исправнику.

При введеніи комиссаровъ генералъ-губернатору Селифонтову поручено было опредѣленіе ихъ согласно «тому соображенію какое на мѣстахъ открыться можетъ».

Эти мѣстныя соображенія должны бы были, по мнѣнію Сперанскаго, повести къ ограничительному толкованію Указа, къ примѣненію новой должности лишь въ тѣхъ уѣздахъ, «кои бывъ отдалены отъ земскаго суда разстояніемъ или трудностями сообщенія дѣйствительно не представляли удобства къ исправленію ихъ изъ сего одного средоточія».

На дѣлѣ приняты были къ руководству при введеніи этой должности въ жизнь совершенно иныя правила: «комиссарства учреждены не въ отдаленныхъ только уѣздахъ, но и въ самыхъ ближайшихъ, не въ тѣхъ только частяхъ уѣздовъ, коихъ сообщенія затруднительны, но и во всѣхъ безъ изъятія».

Такая постановка должности комиссаровъ привела къ созда-

---

1) чтобъ число ихъ, сколь можно, уменьшить; 2) чтобъ въ каждомъ изъ нихъ установить частныхъ начальниковъ, изъ коихъ бы каждый, вѣдая извѣстное отдѣленіе уѣзда, отвѣтствовалъ за благосостояніе ввѣренныхъ ему волостей, и представлялъ въ разборѣ маловажныхъ тяжебъ и споровъ дѣйствіе земскаго суда, а въ важныхъ относился бы къ Суду, въ уѣздномъ городѣ пребывающему. 3) Въ намѣреніи семъ, Я поручаю вамъ, сокративъ число уѣздовъ въ губерніяхъ Иркутской и Тобольской и отдѣливъ отъ сей послѣдней извѣстное ихъ количество къ Томской, составить въ каждой изъ нихъ сообразно мѣстнымъ удобностямъ и населенію и положить имъ точныя между собою границы. 4) По составленіи такимъ образомъ уѣздовъ, каждой изъ нихъ, согласно представленнымъ отъ васъ предположеніямъ и тому соображенію, какое на мѣстахъ открыться вамъ можетъ, раздѣлить на нѣсколько частей или комиссарствъ, и въ каждомъ таковомъ отдѣленіи опредѣлить особеннаго начальника подъ именемъ земскаго частнаго комиссара, который бы, имѣя пребываніе въ одной изъ приписанныхъ къ части его волостей, и по часту каждую изъ нихъ осматривая, отвѣтствовалъ, какъ выше сказано, за благосостояніе ихъ и представлялъ собою въ дѣлахъ маловажныхъ или время нетерпящихъ дѣйствіе земскаго суда».— П. С. З., т. XXVII, № 20890.

нію многочисленнаго штата должностныхъ лицъ, не всегда необходимыхъ, по количеству дѣлъ, съ весьма слабой іерархической подчиненностью земскимъ исправникамъ вслѣдствіе непосредственныхъ сношеній съ губернскимъ начальствомъ.

Количество переписки съ этой новой должностью не уменьшилось, а увеличилось; «ибо на каждое донесеніе или представленіе комиссара земскій судъ обязанъ дѣлать постановленіе и рѣшить его журналомъ и посылать къ нему предписаніе вмѣсто того, что бывъ членомъ земскаго суда онъ могъ бы объяснить словесно и лично безъ всякихъ переписокъ».

Но наиболѣе существенныя возраженія противъ упомянутой должности Сперанскій дѣлалъ съ точки зрѣнія легкости злоупотребленій.

Скудное содержаніе, получаемое комиссарами на законномъ основаніи, равно какъ и отдаленность отъ центровъ надзора создавали условія благопріятныя для развитія злоупотребленій.

«Волости, составляющія комиссарство», замѣчалъ Сперанскій, должны доставить комиссару домъ, дрова, освѣщеніе, и не говоря о злоупотребленіяхъ должны доставлять ему и семейству его, часто многолюдному, всѣ потребности жизни: ибо нѣтъ никакой вѣроятности предполагать, чтобъ чиновникъ сей съ семействомъ могъ содержать себя 375-ю рублями».

Факты дѣйствительности склоняли ревизора сибирскаго управленія къ тяжелому приговору надъ сибирскими комиссарами: «внѣдрившись, такъ сказать, въ волости, сіи чиновники обыкновенно почти живутъ торговлею и злоупотребленіями» [1]).

И эта неудовлетворительность постановки должности комиссаровъ въ жизни имѣла характеръ явленія не случайнаго. «Нельзя довольно твердить», полагалъ Сперанскій, «что обиліе спокойствіе, самые нравы нашихъ сельскихъ обывателей требуютъ сколь можно удалять, а не зближать съ волостями всѣхъ земскихъ и заводскихъ управителей. Опытъ многолѣтній доказалъ, что чѣмъ болѣе они въ нихъ внѣдриваются, тѣмъ болѣе тѣснятъ и промыслы ихъ и торговлю; тѣмъ болѣе безпорядка, злоупотребленія и разврата» [2]).

Этотъ принципъ «удаленія» административныхъ должностей

---

[1]) Сиб. Ок. Приложенія, I, стр. 65—67.

[2]) Ibidem, стр. 47.

отъ непосредственнаго вмѣшательства въ повседневную жизнь населенія пользовался, очевидно, широкимъ признаніемъ въ началѣ столѣтія, если былъ признаваемъ за руководящее начало внутренней государственной политики людьми такого различнаго склада ума, такого различнаго опыта, какъ Сперанскій и Трощинскій [1]).

«Отъ соединенія всѣхъ сихъ неудобствъ»,—разсуждалъ Сперанскій,—«отъ недостатка правилъ, отъ слабаго надзора, отъ системы управленія, не свойственной ни разстояніямъ, ни мѣстному положенію, ни роду населенія, должны были по необходимости возникнуть и дѣйствительно возникли тѣ безпорядки и злоупотребленія, кои многократно въ Сибири были замѣчены, но никогда существенно не были исправлены».

Обобщая затрудненія, съ которыми ближайшимъ образомъ приходилось бороться при организаціи управленія, Сперанскій группировалъ эти затрудненія вокругъ двухъ явленій: постановки власти генералъ-губернатора и организаціи губернскаго правленія.

«Отъ того, что власть генералъ-губернатора есть власть личная, что она не опредѣлена достаточными правилами, не ограничена никакимъ публичнымъ установленіемъ, и что власть сія наипаче въ Сибири по недостатку дворянства, по роду населенія, по удаленію отъ высшаго начальства, дѣйствуетъ безъ надзора и близкой отвѣтственности, она часто перерождалась тамъ въ самовластіе, болѣе или менѣе вредное, судя по свойствамъ лицъ управляющихъ. Въ самомъ добрѣ ею производимомъ вмѣшивалось то предосудительное чувство, что приписывали его лицу, а не закону, и слѣдовательно привыкали всего надѣяться или страшиться отъ личныхъ свойствъ начальника, а не отъ законныхъ послѣдствій самыхъ дѣлъ».

Не менѣе существенно вліяла на систему сибирскаго управленія и постановка губернскаго правленія: «отъ того, что губернское правленіе есть установленіе неопредѣленное, что оно есть и мѣсто главнаго управленія въ губерніи и разрядъ разныхъ мелочныхъ полицейскихъ подробностей, что оно есть и совѣтъ и вмѣстѣ канцелярія губернатора, что губернаторъ въ немъ есть поперемѣнно, то предсѣдатель присутственнаго мѣста, другимъ губернскимъ мѣстамъ равнаго, то начальникъ, коему всѣ другіе обязаны безгласнымъ повиновеніемъ,—отъ сего коле-

---

[1]) См. выше стр. 74, 75.

банія власти въ ту или другую сторону, судя по свойствамъ лица, иногда власть сія оставалась въ бездѣйствіи и тогда возникали споры, пререканія, всѣ послѣдствія безначалія; иногда же напротивъ обращалась она въ самовластіе, тѣмъ болѣе бѣдственное, что не только его изправить, но даже и удостовѣриться въ жалобахъ, на него приносимыхъ, весьма затруднительно»[1]).

Въ условіяхъ окончанія своей ссылки, хотя и въ званіи генералъ-губернатора, Сперанскій едва-ли могъ идти глубже въ указаніи недостатковъ современнаго ему русскаго областнаго управленія. Но не подлежитъ сомнѣнію, что недостатокъ организованной отвѣтственности должностныхъ лицъ на мѣстахъ не былъ смягченъ прочной постановкой отвѣтственности центральныхъ органовъ управленія. Учрежденіе министерствъ не только не улучшило въ этомъ отношеніи опредѣленій Учрежденія 1775 г., но даже скорѣе усилило недостатки, присущіе въ упомянутомъ направленіи Екатерининскому Учрежденію.

Взаимодѣйствіе этихъ двухъ Учрежденій донынѣ еще не вполнѣ выяснено въ литературѣ. А между тѣмъ это взаимодѣйствіе, несомнѣнно, имѣло мѣсто и притомъ въ формахъ осязательныхъ для развитія управленія на мѣстахъ. Противоположность началъ, заложенныхъ въ основу названныхъ Учрежденій, должна была сказаться въ жизни. Въ то время, какъ Учрежденіе о губерніяхъ преслѣдовало задачи приближенія управляющихъ къ управляемымъ, пыталось наполнить губернскія установленія людьми туземными, близко знакомыми съ интересами и бытовыми особенностями мѣстности,—министерства стягивали власть къ центру, мало-помалу подчинили себѣ губернскія установленія не только въ порядкѣ надзора, но и въ порядкѣ управленія[2]).

Расписанныя по министерствамъ губернскія установленія потеряли связь между собою до такой степени, что между установленіями различныхъ вѣдомствъ явилось разъединеніе.

Два взаимно противоположныя вліянія названныхъ Учрежденій должны бы были побудить законодателя примирить ихъ другъ съ другомъ, чтобы обезпечить существованіе каждаго, чтобы обезопасить слабѣйшаго отъ поглощенія сильнѣйшимъ. Между тѣмъ эти двѣ системы не были между собою согласованы. Поэтому не могло

---

[1]) Сиб. Ок. Приложенія, I, стр. 38, 39.

[2]) См. М. А. Балугьянскій, Разсужденіе о средствахъ исправленія учрежденій и законодательства въ Россіи.—Сб. Рус. Ист. Общ., т. XC, стр. 27—39

не быть вопросительнымъ для судебъ русскаго управленія на мѣстахъ, устоитъ ли центробѣжное теченіе, установленное для служилаго класса Учрежденіемъ 1775 г., передъ напоромъ противоположнаго центростремительнаго направленія, которое должно было повлечь за собою развитіе министерствъ [1]) въ условіяхъ осуществленія ихъ въ Россіи.

По мѣрѣ развитія министерской власти скопленіе дѣлъ въ департаментахъ давало себя чувствовать все въ большей степени. Проистекало же это скопленіе въ прямой зависимости отъ умаленія компетенціи и степени власти губернскихъ установленій, которыя, какъ уже неоднократно замѣчено въ литературѣ, права рѣшенія дѣлъ и принятія мѣръ должны были въ большей части случаевъ обмѣнять на обязанность срочныхъ донесеній и представленій въ подлежащіе департаменты.

Система министерскаго управленія по своей идеѣ еще не враждебна развитію мѣстнаго самоуправленія, какъ то доказываютъ, напримѣръ, министерства Англіи. Но, при недостаткѣ на мѣстахъ организаціи общественныхъ силъ, развиваются въ центрѣ департаменты, считающіе себя призванными къ регламентаціи мѣстнаго управленія. Столкновеніе департаментовъ съ установленіями мѣстнаго управленія въ формахъ, опасныхъ для послѣднихъ, неминуемо, если законодательство не беретъ на себя трудъ разграничить компетенціи мѣстныхъ и центральныхъ учрежденій, обезпеченіемъ условій жизненнаго ихъ развитія [2]).

Между тѣмъ весь ходъ политическихъ событій въ Россіи начала XIX столѣтія обусловилъ заимствованіе съ Запада (преимущественно изъ Наполеоновской Франціи) организаціи центральнаго управленія по ходячему шаблону образованія министерствъ, безъ согласованія съ этимъ заимствованнымъ учрежденіемъ тѣхъ эле-

[1]) Романовичъ-Славатинскій, Дворянство въ Россіи, стр. 188—199. Лохвицкій, Губернія, стр. 223. Градовскій, Начала, т. III, стр. 132, 133.

[2]) Срав. мѣткія замѣчанія Энгельмана объ отношеніи департаментовъ къ областнымъ органамъ управленія: «Beamtenwillkür und Beobachtung der Gesetze sind absolut unvereinbar. Unter dem Vorwande die Autorität des Herrschers aufrecht zu erhalten, setzte die Bureaukratie ihren Willen und ihr Interesse an die Stelle des Gesetzes... Jede selbständige Auffassung von Recht und Gesetz wurde als Auflehnung angesehen; das Aufsichtsrecht verwandelte sich in das Recht, Alles allein zu entscheiden und die Provinzialbehörden, welche selbständig verwalten sollten, in Agenten der allweisen und allwissenden Centralregierung».—Das Staatsrecht des Russischen Reiches, 1889, S. 103.

ментовъ внутренней государственной жизни, которые могли бы создать предѣлы для власти министровъ, создать условія ихъ дѣйствительной, а не призрачной только отвѣтственности.

Такая односторонность заимствованія должна была оказаться чреватой послѣдствіями для развитія русскаго государства вообще, его областнаго управленія въ частности.

Это сознавалъ еще въ началѣ столѣтія Трощинскій, когда обращалъ вниманіе на утрату всѣхъ тѣхъ преимуществъ, которыя представляли собою коллегіи для организаціи подзаконнаго управленія.

«Тщетно законы въ разныя времена усиливались положить предѣлы слѣпому повиновенію подчиненныхъ», — замѣчалъ Трощинскій[1]), — «но несогласно съ природою, чтобы подчиненный противупоставилъ законъ своему начальнику, отъ котораго зависитъ все его счастіе и несчастіе. Начальникъ опредѣляетъ его къ мѣсту, тотъ же начальникъ лишаетъ его мѣста, когда заблагоразсудитъ; слѣдственно подчиненному не остается ничего другого, какъ только содѣйствовать видамъ начальника, которому онъ всѣмъ обязанъ, отъ покровительства котораго онъ всего ожидаетъ и отъ неудовольствія котораго долженъ непрестанно опасаться худыхъ для себя послѣдствій. Впрочемъ и подчиненному не невыгодно исполнять то, чего отъ него требуетъ начальникъ, ибо въ свою очередь и онъ по своей части можетъ также позволять себѣ злоупотребленія, соразмѣрныя съ степенью своего званія».

Указывая, что «на мѣсто коллежскаго, то есть правильнаго товарищественнаго управленія, введено управленіе канцелярское, то есть произвольное и единоличное, или форма такого управленія, въ которомъ каждое обстоятельство дѣла зависитъ отъ произвольнаго сужденія одного человѣка», Трощинскій полагалъ[2]), что отмѣной коллегій въ центрѣ государства сдѣланъ существенный шагъ назадъ въ организаціи управленія.

Дѣятельности коллегіальныхъ установленій свойственна до нѣкоторой степени медленность, но не менѣе свойственны существенныя достоинства системы, послѣдовательности и законности. «Духъ сей есть конечно духъ медленный», — замѣчалъ Трощинскій[3]), — «но

[1]) Сб. Русск. Истор. Общ., т. III, стр. 44, 45.
[2]) Ibidem, стр. 40.
[3]) Ibidem, стр. 57.

дѣйствующій непрерывно съ увѣренностію, преуспѣвающій постепенно съ безопасностію, наконецъ все проникающій, все преобразовывающій и все нечувствительно склоняющій подъ власть закона».

Подчиненіе департаментовъ министру безъ всякихъ законныхъ гарантій, способныхъ связать произволъ, установить дѣйствительную отвѣтственность, давало Трощинскому основаніе утверждать, что государственныя установленія при разсматриваемомъ устройствѣ прикрыты лишь «личиною правильности, блестятъ только наружностію, но ни мало не связываютъ произвола; ибо съ одной стороны весьма легко доказать по нимъ точность исполненія, между тѣмъ какъ съ другой нѣтъ почти средства открыть нарушенія».

Утверждая, что система министерскаго управленія, безъ закономъ установленной и въ жизни осуществленной отвѣтственности, является не пріобрѣтеніемъ европейской культуры, а возвращеніемъ къ образцамъ азіятскаго визирата, Трощинскій указывалъ, что «до сихъ поръ еще азіатскіе народы управляются чиновниками, непосредственно подчиненными другъ другу, и отъ послѣдствій сего управленія самыя цвѣтущія страны свѣта сдѣлались странами опустошенными, ибо форма сія находится въ совершенной противуположности съ выгодами государя, стѣснительна для подданныхъ, разорительна для государства и въ такомъ только случаѣ допустительна: 1) когда всѣ мѣста заняты чиновниками одинаковой честности и одинаковой степени просвѣщенія, и 2) когда чиновники, пользующіеся личною властію, встрѣчаютъ преграду въ народныхъ установленіяхъ, имѣющихъ достаточную силу для составленія противувѣсія ихъ произволу»[1]).

Будучи въ приведенныхъ замѣчаніяхъ не только практикомъ, говорящимъ изъ запаса жизненной мудрости, но и возвышаясь, по вѣрному замѣчанію проф. В. В. Ивановскаго[2]), до теоретическихъ соображеній, Трощинскій былъ не одинокъ въ своихъ воззрѣніяхъ на тяжелыя послѣдствія безконтрольнаго управленія, порождающаго произволъ; эти послѣдствія въ самомъ началѣ столѣтія, напр., опредѣлены съ большою ясностью перомъ гр. С. Р. Воронцова[3]).

---

[1]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. III, стр. 45.

[2]) В. В. Ивановскій, Русск. Гос. Право, т. I, вып. 2, 1896 г., стр. 327.

[3]) «J'ai toujours abhorré l'abus du pouvoir et le despotisme ministériel, qui

При устраненіи контроля надъ министрами, замѣчалъ онъ, устанавливается порядокъ управленія, лишающій монарха возможности знать истинное положеніе государства, ибо докладчики окажутся въ положеніи «судіи и стороны одновременно» [1]).

«Сколько ни уважительна была для таковой перемѣны причина, и сколь, повидимому, ни полезнымъ казалось учрежденіе министерствъ», — говорилъ со своей стороны гр. Мордвиновъ, — «но уничтоженіе власти, исполняющей свято законы, и замѣщеніе оной другою, ни чѣмъ не ограниченною и свободною, по умозаключеніямъ своимъ дѣйствующею, могло содѣлать управленіе Россіи нетвердымъ, часто измѣняемымъ, часто произвольнымъ, всегда зависящимъ отъ умственныхъ способностей и душевныхъ качествъ правителей...

«Отъ ослабленія же силы законовъ и постояннаго ихъ дѣйствія послѣдовали въ государственномъ благоустройствѣ многія неудобства.

---

dessèche tout dans le pays le plus florissant, qui avilit les hommes et rend malheureux les sujets aussi bien que le Souverain même». Записки гр. С. Р. Воронцова (Арх. кн. Воронцова, т. XV, стр. 450). Сравн. мнѣніе бывшаго новоросс. ген.-губ. графа Ланжерона, писавшаго въ 1827 году: «La concentration des pouvoirs dans les Ministères est un grand abus partout et un inconvénient même en France où l'on peut, en huit jours, recevoir une réponse d'un bout du royaume à l'autre et à plus forte raison cet inconvénient devient plus grave en Russie où la multitude d'affaires, dont un Ministre est accablé et son éloignement entrainent quelquefois plusieurs mois, une année pour obtenir cette réponse cependant urgente, et que souvent l'on n'obtient jamais». — Мат. Ком. преобраз. губ. и уѣздн. учрежд. часть I, отд. I, § 2, стр. 76.

[1]) «Il est vrai que le Souverain restera dans l'obscurité sur la manière dont ses sujets sont gouvernés; car il n'entendra plus d'autres rapports que ceux qu'il recevra de ces personnes choisies, lesquelles seront toujours juges et parties; et il ne lui restera pas même le moyen de savoir s'il a bien choisi ces personnes infaillibles et toujours pures». Записки гр. С. Р. Воронцова (Арх. кн. Воронцова, т. XV, стр. 445). И Сперанскій, можетъ быть по слѣдамъ гр. С. Р. Воронцова, воспользовался уже въ 1803 г. этимъ сильнымъ и убѣдительнымъ доводомъ, что при отсутствіи организованной отвѣтственности министровъ «отвѣтствующій и вопрошающій составляютъ одно лицо и одну сторону». — (Имп. Публ. Библ., Рук. Отд., Собр. Рѣпинск., А, е, л. 30). Въ позднѣйшемъ трудѣ Сперанскаго (1809 г.), во «Введеніи къ Уложенію государственныхъ законовъ» (Имп. Публ. Библ., Рук. Отд., Собр. Рѣпинск., А, ж, л. 75), читаемъ: «Извѣстно, что отвѣтственность Министровъ съ начала обратила на себя нѣкоторое вниманіе, потомъ не бывъ утверждена на свойственномъ ей основаніи, она начала слабѣть и наконецъ нынѣ почти о ней забыли».

«Сіи неудобства еще болѣе начали возникать, когда министры успѣли отклонить отъ себя возложенную на нихъ учрежденіемъ, по личнымъ ихъ въ управленіи дѣяніямъ, отвѣтственность. Она единая могла воздержать самовластіе, остеречь въ предпріятіяхъ, остановить самонадѣянность, оградить права личныя и до собственности относящіяся подвластныхъ имъ людей и увеличить ихъ заботливость и доставленіе каждому и всѣмъ вообще высшей степени благосостоянія.

«Но министры, дабы выйти изъ таковой отвѣтственности, которая могла быть для нихъ тягостною, открыли легчайшій къ тому способъ въ самомъ учрежденіи комитета министровъ. Они приняли правиломъ вносить въ оный на утвержденіе всѣ дѣла, до управленія ихъ касающіяся, сперва по важнѣйшимъ предметамъ, а наконецъ всѣ безъ изъятія и самыя мелочныя, дабы никогда и ни за что не отвѣчать, какія бы послѣдствія отъ ихъ предположеній и представленій ни оказались; ибо каждое ихъ дѣйствіе, будучи разрѣшено общимъ сословіемъ прочихъ министровъ и утверждено Высочайшею властію, до нихъ лично коснуться не можетъ» [1]).

«Мы не паши, засѣдающіе въ Диванѣ»,—писалъ тотъ же графъ Мордвиновъ графу Аракчееву,—«но члены законодательнаго сословія, гдѣ изреченія законовъ строго должны быть соблюдаемы и гдѣ частной воли нашей нѣтъ мѣста» [2]).

Замѣтимъ, что Мордвиновъ высказалъ относительно комитета министровъ, въ качествѣ установленія, не только личную точку зрѣнія. Съ одной стороны, напримѣръ, Трощинскій ставилъ комитетъ министровъ въ заголовкѣ установленій, подлежащихъ, по его мнѣнію, упраздненію [3]), съ другой стороны Сперанскій, послѣ довольно безплодныхъ попытокъ подогнать это установленіе подъ теоретическую формулу [4]), обошелъ комитетъ министровъ (какъ

---

[1]) Чт. О. И. и Д. Р. 1864 г., III, отд. 5, стр. 154, 155. Ср. В. С. Иконниковъ, Графъ Н. С. Мордвиновъ, Спб., 1873, стр. 543, 544.

[2]) Чт. О. И. и Д. Р. 1858 г., IV, отд. 5, стр. 113.

[3]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. III, стр. 91.

[4]) Матеріалы Ком. преобр. губ. и уѣздн. учр., стр. 77: «Какъ Сенатъ, по недовершенному его образованію, раздѣленъ нынѣ на двѣ части—на Комитетъ и первый департаментъ Сената, то и общій надзоръ раздѣленъ также между сими двумя мѣстами. Здѣсь не мѣсто разсуждать объ удобствахъ или неудобствахъ сего раздѣленія—довольно замѣтить, что главный надзоръ въ общемъ его видѣ не имѣетъ еще у насъ ни единства, ни опредѣленнаго средоточія». Сравн. ibidem, стр. 72: «Комитетъ сей, въ собственномъ смыслѣ, есть отдѣльное

самостоятельное установленіе) въ чтеніяхъ цесаревичу Александру Николаевичу, при перечисленіи высшихъ государственныхъ установленій Россіи [1]).

Дѣйствительно и по идеѣ, и по эпохѣ своего окончательнаго образованія въ 1812 году, и по опредѣлившемуся отношенію къ предѣламъ вѣдомства государственнаго совѣта и сената, комитетъ министровъ остался чуждъ одной изъ самыхъ насущныхъ потребностей системы русскаго управленія—организаціи отвѣтственности должностныхъ лицъ, отрицая, до извѣстной степени, какъ важное, для установленія отвѣтственности, сосредоточеніе законодательства въ единомъ учрежденіи, такъ и тѣ попытки XVIII столѣтія, которыя клонились къ обезпеченію отвѣтственности должностныхъ лицъ чрезъ посредство сената.

«Этотъ высшій Совѣтъ»,—говорилъ графъ С. Р. Воронцовъ,—«надзирающій за всѣми отраслями управленія былъ основанъ Петромъ Великимъ, этимъ необычайнымъ человѣкомъ, самымъ великимъ монархомъ, который когда-нибудь почтилъ собою тронъ. Этотъ императоръ учредилъ Сенатъ, такъ какъ понялъ, несмотря на свои дарованія и свой геній, или скорѣе благодаря ему, что великая страна не можетъ быть управляема во всѣхъ своихъ частяхъ самимъ монархомъ; что довѣрить это управленіе 10 или 12 лицамъ безъ контроля значило бы создать 10 или 12 деспотовъ, которые по человѣческой природѣ, сознательно или безсознательно, оказались бы склонными къ злоупотребленію своей властью» [2]).

присутствіе перваго Департамента Сената по дѣламъ, требующимъ Высочайшаго разрѣшенія,—присутствіе, дѣйствующее на особенныхъ правилахъ и по особому обряду».

[1]) Руководство къ познанію законовъ 1845 г., гдѣ гр. Сперанскій, перечисляя высшія государственныя установленія, упоминаетъ лишь о Государственномъ Совѣтѣ, Сенатѣ, Сунодѣ и Министерствахъ. Комитету Министровъ здѣсь не нашлось самостоятельнаго мѣста (§§ 187—205). Лишь при разсмотрѣніи Министерствъ упоминается Комитетъ Министровъ, въ качествѣ дѣйствія Министерствъ «въ совокупности» (§§ 205—210).

[2]) Архивъ князя Воронцова, т. XV, стр. 443 — 452: «Ce suprême conseil, ce sur-inspecteur de toutes les branches du gouvernement fut fondé par Pierre le Grand, par cet homme prodigieux, par le plus grand souverain qui ait jamais honoré un trône. Cet empereur a institué le Sénat parce qu'il a senti, malgré ses talents et son génie supérieur ou plutôt parce qu'il les avait, qu'un grand pays ne peut pas être administré dans toutes ses parties par le Souverain lui-même;

Существуетъ мнѣніе, что цѣною отказа отъ попытокъ укрѣпить начала отвѣтственности создана учрежденіемъ министерствъ такая организація, которая обезпечиваетъ силу, энергію административной дѣятельности государства, сознательно направляемой къ опредѣленнымъ цѣлямъ, къ разрѣшенію заранѣе намѣченныхъ задачъ.

Но и самъ Сперанскій, столь высоко ставившій свое созданіе—учрежденіе министерствъ[1]), былъ удовлетворенъ лишь идеей учрежденія, а не воплощеніемъ ея въ жизни[2]), ибо сознавалъ, что постановка отвѣтственности должностныхъ лицъ въ упомянутомъ законѣ является существеннымъ затрудненіемъ для надежнаго развитія самой системы государственнаго управленія.

Необходимо однако замѣтить, что какъ бы ни поставлена была отвѣтственность министровъ, какъ бы сильно ни вліяла та или иная постановка указаннаго начала на самую организацію русскаго областнаго управленія, послѣднее должно было испытать еще въ большей степени вліяніе образовавшихся въ центрѣ государства департаментовъ.

Съ глубиной и проницательностью замѣчалъ по этому поводу Трощинскій, что «министры, которымъ все подчинено, находятся сами въ величайшей зависимости отъ подчиненныхъ. Если, съ одной стороны, нѣтъ возможности воспрепятствовать дѣйствію воли министровъ, то, съ другой стороны, ничего нѣтъ легче, какъ употребить во зло ихъ довѣренность; ибо устранивъ изъ производства дѣлъ законное теченіе, министры не оставили себѣ никакого средства къ удостовѣренію въ истинѣ и точности дѣлаемыхъ имъ представленій, а посему, бывъ лишены пособія оберегательной формы, которая одна могла служить имъ вѣрнымъ путеводителемъ, они не могутъ во множествѣ представляе-

---

que confier cette administration à 10 ou 12 individus sans contrôle ne servirait qu'à créer 10 à 12 despotes, qui par la nature humaine seraient portés volontairement ou involontairement à abuser de leur pouvoir». Сравн. классическое замѣчаніе Montesquieu, Esprit des lois, livr. XI, chap. 4.

[1]) «Общій Уставъ постановилъ самые точные и ясные предѣлы отношеніямъ и власти министровъ. Смѣю утверждать съ достовѣрностью, что ни одно государство въ Европѣ не можетъ похвалиться учрежденіемъ столь опредѣлительнымъ и твердымъ»,—читаемъ мы въ пермскомъ письмѣ Сперанскаго.

[2]) «Оно лежитъ теперь покрыто пылію и прахомъ»,—нѣсколько загадочно выражался изъ Перми опальный государственный человѣкъ про свое созданіе—учрежденіе министерствъ;—«но время и опытъ возстановятъ его и оправдаютъ».

мыхъ рѣшенію ихъ обстоятельствъ, найти надежнаго свѣтильника, который бы способствовалъ имъ къ распознанію во всѣхъ случаяхъ правосудія отъ неправосудія и истины отъ лжи. Отъ сего выходитъ, что въ тѣхъ дѣлахъ, кои особенно интересуютъ министровъ и на которыя они обращаютъ особенное вниманіе, министры суть настоящіе суперъ-арбитры; во всѣхъ же прочихъ они суть только слѣпыя орудія своихъ чиновниковъ всякаго званія, которые всѣ пользуются равною привиллегіею обманывать ихъ, не подвергаясь никакому законному взысканію» [1]).

Въ приведенныхъ строкахъ указывается важная сторона разсматриваемой системы: министры по многимъ вопросамъ—«орудія», но не только верховной власти, но и «орудія» своихъ подчиненныхъ. Трощинскій затемнилъ яркость своей мысли, говоря лишь о привилегіи подчиненныхъ «обманывать» своихъ начальниковъ по вопросамъ, которые ихъ, ближайшимъ образомъ, не интересуютъ. Въ этомъ замѣчаніи лишь одна сторона дѣла: вопросъ зависимости начальника бюрократическаго вѣдомства отъ своихъ подчиненныхъ значительно шире и глубже.

Даже при полной добросовѣстности взаимныхъ отношеній должностныхъ лицъ, расположенныхъ на іерархической лѣстницѣ бюрократическаго вѣдомства, даже безъ всякаго поползновенія пользоваться фактической возможностью «обманывать» кого бы то ни было, весьма часты случаи, когда высшее должностное лицо не въ состояніи одолѣть той массы бумажнаго дѣлопроизводства, которое всегда развивается и накопляется при увлеченіи системой бюрократическихъ организацій и неразлучной съ ней централизаціей управленія.

Въ такихъ условіяхъ подготовка дѣла является его рѣшеніемъ, если высшій администраторъ спеціально не заинтересуется опредѣленнымъ дѣломъ, не отнесется къ нему самостоятельно, критически. Въ большинствѣ же случаевъ судьба дѣла зависитъ отъ первоначальной его обработки въ бюро, зависитъ отъ того, въ какія схематическія рамки будетъ вдвинутъ опредѣленный вопросъ. При этомъ совершается какъ бы операція надъ жизненнымъ явленіемъ, далеко не праздное упражненіе бюрократическихъ установленій: нѣкоторые жизненные признаки опредѣленнаго явленія при указанной операціи оставляются въ тѣни, безъ вниманія, какъ бы

---

[1]) Сб. Русс. Ист. Общ., т. III, стр. 41.

отсѣченные отъ даннаго явленія, другіе признаки служатъ матеріаломъ для работы формальной логики по подведенію опредѣленнаго жизненнаго явленія подъ одинъ изъ шаблоновъ, усвоенныхъ большинствомъ, а потому и ходячихъ, въ данное время.

При такомъ насиліи надъ жизненными явленіями, при такомъ одностороннемъ ихъ освѣщеніи, относительная быстрота рѣшеній и простота формальнаго надзора достигается цѣною великой опасности несправедливаго, нераціональнаго, нецѣлесообразнаго разрѣшенія разсматриваемыхъ вопросовъ.

Въ скромномъ, по внѣшности, положеніи докладчиковъ при министрѣ, ближайшихъ исполнителей его распоряженій, директора департаментовъ, равно и подвѣдомственные имъ чиновники были поставлены учрежденіемъ министерствъ въ положеніе, вліяніе котораго было несоизмѣримо со степенью его отвѣтственности.

Еще Карамзинъ указывалъ, что чиновники департаментовъ «подъ щитомъ министра дѣйствуютъ безъ всякаго опасенія. Скажутъ, что министръ все дѣлаетъ и за все отвѣчаетъ, но одно честолюбіе бываетъ неограниченно, силы и способности смертнаго заключены въ предѣлахъ весьма тѣсныхъ» [1]).

Такое положеніе народившихся въ строѣ русскаго управленія учрежденій не могло не отозваться на областномъ управленіи, ибо система бюрократическихъ департаментовъ неминуемо должна была привести къ усиленной централизаціи управленія.

Если бы русское законодательство начала XIX столѣтія не стояло на механической точкѣ зрѣнія въ пониманіи задачъ государственнаго управленія, то вѣроятно получила бы признаніе мысль, что живая, дѣятельная работа областнаго управленія немыслима, безъ признанія въ большей или меньшей степени, сообразно съ культурнымъ состояніемъ государства въ опредѣленную эпоху, началъ автономіи и самоуправленія областей, корпоративныхъ союзовъ, общинъ.

Работа на такихъ началахъ создаетъ то воспроизведеніе общественныхъ силъ, которое такъ важно и для общества и для самаго государства, поддерживаетъ истинно гражданскій духъ, интересъ къ общему дѣлу въ широкихъ кругахъ гражданъ, даетъ послѣднимъ возможность по мѣрѣ силъ содѣйствовать культурнымъ задачамъ общественныхъ единеній, задачамъ, которымъ не

---

[1]) Записка о древней и новой Россіи (Русск. Архивъ, 1870 г.).

можетъ быть совершенно чуждо и государство, не отчаявшееся въ своемъ будущемъ.

Работа въ самоуправляющихся установленіяхъ приводитъ большинство гражданъ, какъ неоднократно уже замѣчено, къ живому пониманію дѣйствительности, даетъ осязательную мѣрку возможныхъ успѣховъ при данныхъ условіяхъ экономическаго и духовнаго роста народа.

При всѣхъ своихъ достоинствахъ, однако, для спокойнаго и вмѣстѣ съ тѣмъ непрестаннаго развитія государственной жизни, органы самоуправленія могутъ успѣшно развиваться при опредѣленномъ отношеніи къ нимъ центральнаго правительства. Компетенція послѣдняго должна быть точно отграничена отъ предѣловъ вѣдомства установленій областнаго управленія, должна находить твердыя точки опоры въ опредѣленіяхъ закона, который системой государственной организаціи долженъ быть поставленъ въ положеніе не свидѣтеля совершающагося, а властнаго фактора, способнаго сдержать органы государственнаго управленія въ предназначенныхъ для нихъ предѣлахъ; только при соблюденіи послѣднихъ мыслима гармонія цѣлаго, возможно развитіе органовъ центральнаго управленія безъ ущерба для успѣховъ управленія областнаго.

Между тѣмъ наше учрежденіе министерствъ не ставило никакихъ гарантій постепенному разростанію департаментовъ, привыкшихъ встрѣчать въ области лишь подчиненныхъ. Поставленное внѣ точно ограниченныхъ предѣловъ, развитіе департаментовъ влекло за собою все бóльшія вторженія въ распоряженія областнаго управленія; естественно могло сложиться общее убѣжденіе, что область не охранена отъ произвола департаментскихъ настроеній и что законъ не въ состояніи предохранить областное управленіе отъ поглощенія центральнымъ.

При отсутствіи связанности закономъ департаменты должны были естественно встать на путь постояннаго, неудержимаго роста; чѣмъ меньше предоставлено области самодѣятельности, чѣмъ слабѣе поставлена въ законѣ и въ жизни отвѣтственность должностныхъ лицъ, тѣмъ ниже долженъ быть, естественно, и уровень личнаго состава областныхъ установленій.

Приниженіе органовъ областнаго управленія влечетъ за собою ихъ упадокъ, и въ этомъ упадкѣ департаменты центральнаго управленія могутъ, естественно, усмотрѣть новое доказательство

справедливости своего систематическаго недовѣрія къ мѣстности, къ дѣятельности ея общественныхъ наслоеній, новое подтвержденіе необходимости попечительныхъ заботъ центральнаго департамента, подлежащихъ все большему и большему расширенію. Разъ ставъ на путь бюрократической централизаціи, безо всякихъ противовѣсовъ въ жизни, законодательство само ведетъ къ приниженію области и къ усиленію воздѣйствія на послѣднюю министерскихъ столовъ, отдѣленій, департаментовъ, какъ то отмѣчено было еще М. А. Балугьянскимъ [1]).

Попечительныя заботы послѣднихъ сосредоточиваются въ значительной мѣрѣ въ путяхъ бумажнаго дѣлопроизводства, растущаго неудержимо.

Увеличеніе дѣлопроизводства вызывается развитіемъ жизни, ея многочисленныхъ, разнообразныхъ, непрестанно нарождающихся нуждъ и потребностей. Увеличивается, однако, дѣлопроизводство и по другимъ основаніямъ: бюрократическія установленія вырабатываютъ навыкъ «препровождать» различныя бумаги на заключенія, отклонять отъ себя рѣшеніе дѣла, сваливать дѣло на другое установленіе, «очищать бумаги бумагами» [2]).

---

[1]) «Неопредѣлительность власти есть корень всѣхъ прочихъ злоупотребленій. Никакое мѣсто, низшее или высшее, не можетъ рѣшить дѣла окончательно. Дѣла ничтожныя идутъ изъ уѣздныхъ или городскихъ правленій чрезъ Генералъ-Губернатора, губернатора, вицъ-губернатора, губернскія правленія, палаты, съ мнѣніями губернскаго прокурора и другихъ разныхъ лицъ, къ Министрамъ или въ Сенатъ, или прежде въ особенную Государеву Канцелярію, а изъ оной опять къ Министрамъ, отъ куда препровождаются въ Департаменты, гдѣ начинается безконечное такъ называемое движеніе дѣлъ, въ отдѣленіяхъ, въ столахъ, въ присутствіи, наконецъ къ Министру, или въ его Совѣтъ, состоящій изъ Директоровъ, т. е. людей, не имѣющихъ ни времени заниматься разсужденіями дѣлъ своихъ товарищей, ни нужныхъ для сего свѣдѣній. Но и здѣсь дѣло еще не кончится, ибо отъ Министра зависитъ принять мнѣніе своего Совѣта или нѣтъ. (Учрежд. Мин. § 130). Новое производство въ Канцеляріи Министра! и когда онъ уже на редакцію соглашается, то дѣло препровождается, по его усмотрѣнію, или въ Сенатъ или въ Комитетъ Министровъ и тогда въ Государственный Совѣтъ и нерѣдко на непосредственное Высочайшее благоусмотрѣніе Государя».—Сб. Рус. Ист. Общ., т. XC, стр. 32, 33.

[2]) См. мнѣніе гр. Мордвинова, что предполагаемая поспѣшность департаментовъ въ исполненіи «замѣнилась сочиненіемъ бумагъ».—Чт. О. И. и Д. Р. 1864 г., III, отд. 5, также Иконниковъ, op. cit. стр. 545. Срав. замѣчаніе Балугьянскаго про Учрежденіе Министерствъ «имѣющее единственно въ

Это бумажное дѣлопроизводство создаетъ существенныя препятствія для наблюденія за ходомъ управленія, оставленнаго на попеченіи министровъ, директоровъ департаментовъ и начальниковъ отдѣленій во ввѣренныхъ имъ частяхъ.

«Начальникъ имѣетъ выгоду, чтобы подчиненные исполняли его приказанія»,—замѣчалъ Трощинскій,—«но выгода правительства и частныхъ лицъ совсѣмъ отлична отъ выгоды начальниковъ; она состоитъ въ томъ, чтобы ни начальники, ни подчиненные не употребляли во зло данной имъ власти, не производили бы дѣлъ по своему произволу, но слѣдовали бы законамъ и формамъ, охранителямъ безопасности, и чтобы наблюденіе, бывъ независимо отъ начальниковъ и подчиненныхъ, всегда готово было отвратить вредъ, могущій произойти отъ беззаконнаго исполненія. Наказъ министрамъ не представляетъ сего обезпечивающаго наблюденія. Чиновники одной и той же части, будучи связаны одинакими выгодами, пріемля каждый по своему званію дѣятельное участіе въ дѣлахъ, и будучи сами и блюстители и наблюдаемые, не могутъ представить достаточнаго обезпеченія ни частнымъ людямъ, ни правительству» [1]).

«Нѣтъ сомнѣнія»,—замѣчалъ далѣе Трощинскій,—«что при изданіи наказа точно было намѣреніе установить отвѣтственность, ибо въ наказѣ цѣлыя страницы наполнены разсужденіями о семъ предметѣ; но если соединить всѣ параграфы, въ коихъ говорится объ отвѣтственности, то проистекающее изъ нихъ послѣдствіе есть, что никто ни за что не отвѣчаетъ» [2]).

Составъ камеры преданія суду, также какъ и законодательныя опредѣленія, устанавливавшія отвѣтственность должностныхъ лицъ, полную изъятій [3]), вызывали строгаго критика бюрократической формы управленія на сомнѣнія.

виду образованіе письмоводителей, а не государственныхъ людей». — Сб. Рус. Ист. Общ., т. ХС, стр. 34.

[1]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. III, стр. 81.

[2]) Ibidem, стр. 77.

[3]) П. С. З. т. XXXI, № 24686, § 382: «Правила и изъятія отвѣтственности, выше сего въ отношеніи къ министру изображенныя, имѣютъ свою силу и дѣйствіе и въ отношеніяхъ къ Директору и прочимъ Чинамъ. Распоряженія, происходящія отъ высшаго лица, и законное отъ него уполномочіе, упущеніе и перемѣна времени и обстоятельствъ, независящія отъ распоряжающаго или исполняющаго, внезапныя и настоятельныя нужды, явный вредъ отъ нерѣшимости въ оныхъ, удаленіе и невозможность присмотра, недостатокъ пособій: всѣ

Дѣйствительно, «отвѣтственность Директоровъ, Начальниковъ Отдѣленій и прочихъ лицъ, состоящихъ въ службѣ и имѣющихъ распорядительную и исполнительную власть»,—гласитъ учрежденіе министерствъ[1]),—«начинается тамъ, гдѣ ихъ распоряженія превысятъ мѣру власти, имъ предоставленной, или оставятъ ее безъ дѣйствія и упустятъ исполненіе».

Это опредѣленіе закона было уже само по себѣ туманно.

Но еще менѣе ясности вносило учрежденіе въ постановку отвѣтственности должностныхъ лицъ центральныхъ управленій слѣдующимъ опредѣленіемъ[2]): «Во всѣхъ случаяхъ отвѣтственность простирается не далѣе: 1) власти и обязанности каждаго лица, или мѣста; 2) способа, удобности и возможности, зависящей отъ времени, обстоятельствъ, мѣстнаго положенія и пособій».

«Кажется не нужно входить въ дальнѣйшее разсмотрѣніе для доказательства, что подвѣдомственныя министрамъ мѣста и лица ни за что не отвѣтствуютъ»,—замѣчалъ Трощинскій,—«ибо кромѣ совершенной невозможности выступить изъ власти, которая не имѣетъ никакихъ существенныхъ предѣловъ, всегда можно найти или способъ не отвѣчать, или удобность не отвѣчать, или возможность не отвѣчать, равно какъ найти оправданіе или во времени, или въ обстоятельствахъ, или въ мѣстномъ положеніи, или въ пособіяхъ. Оправданій сихъ невозможно не принять; ибо, изгнавъ коллежскій обрядъ изъ производства дѣлъ, нельзя никакимъ образомъ повѣрить, ни времени, ни обстоятельствъ, ни способовъ, ни удобностей, ни возможностей, ни пособій»[3]).

Эта безотвѣтственность департаментовъ являлась факторомъ тѣмъ болѣе значительнымъ въ дѣлѣ развитія областнаго управленія, что обостряла послѣдствія другой стороны центральныхъ бюрократическихъ вѣдомствъ, незнанія послѣдними дѣйствительной жизни.

При выше указанномъ ростѣ бумажнаго дѣлопроизводства работники бюрократическихъ установленій все въ большей степени заваливаются бумагами, лишаются возможности живаго общенія съ жизнью, непосредственнаго и глубокаго познанія ея нуждъ и потребностей.

сіи обстоятельства изъемлютъ болѣе или менѣе отъ отвѣтственности, когда будутъ яснымъ и очевиднымъ образомъ доказаны». Сравн. ibidem, §§ 381, 383—393.

[1]) Учрежд. Мин. 1811 г., § 376.

[2]) Ibidem, § 381.

[3]) Сб. Рус. Ист. Общ., т. III, стр. 76, 77.

Такое положеніе управленія, безъ сомнѣнія, чревато послѣдствіями, какъ для самого строя административныхъ установленій, степени ихъ вліянія, способности воздѣйствовать на жизнь, такъ и для правоваго развитія цѣлаго государства [1]).

Въ современной литературѣ были сдѣланы различныя попытки объяснить возникновеніе министерской системы управленія въ Россіи. Нѣкоторые ученые стремятся теоретически обосновать введеніе упомянутой системы [2]), другіе ищутъ для нея историческихъ объясненій [3]).

---

[1]) Сравн. замѣчанія гр. Уварова: «Lorsque de Pétersbourg on considère la Russie, on est disposé à croire que ce corps gigantesque reçoit toute son impulsion de la capitale, mais lorsque en se plaçant à l'une des extrêmités de l'Empire, on jette de loin un coup d'œil sur Pétersbourg, on ne voit plus dans la capitale qu'un immense bureau d'expéditions et d'écritures, la plupart sans influence sur la marche intérieure de l'Empire et sans crédit auprès de l'opinion. La Russie se meut par je ne sais quelle force organique, cachée à peu près à tous les yeux et parfaitement ignorée de ceux, qui prétendent diriger ses mouvemens. Pour donner aux hommes publics une idée plus modeste et plus juste de l'action, qu'ils exercent sur les hommes et sur les choses, il suffirait de les placer à deux mille verstes de Pétersbourg; à moins d'être totalement privés de bonne foi, ils verraient, que la Russie vit et marche en dépit d'eux, que la plupart des mesures qu'ils provoquent, chancelantes, contradictoires, étrangères au terrain, restent sans éxécution et sans effet et s'ils possédent la puissance de mettre des obstacles dans le mécanisme de la roue, à peine possèdent-ils la faculté d'en faciliter les mouvements. Cette singulière erreur d'optique explique en grande partie la divergence des mesures administratives et le peu de confiance, qu'elles inspirent».—Мат. Ком. губ. и уѣздн. учрежд. Отд. Адм., Ч. I, Отд. 1, § 2, стр. 71.

[2]) А. Д. Градовскій, Начала, II, 1887, стр. 390: «необходимостью сколько-нибудь правильно распредѣлить задачи управленія, установить хотя какія-нибудь условія отвѣтственности, наконецъ, примѣромъ западной Европы, особенно Франціи, объясняется первое учрежденіе министерствъ 1802 года». Н. М. Коркуновъ, Русск. Гос. Право, II, 1897, стр. 226, полагаетъ, что «Коллегіальная организація высшихъ органовъ администраціи могла удерживаться лишь пока дѣятельность администраціи имѣла по преимуществу формальный, отрицательный, полицейскій характеръ, пока роль ея сводилась, главнымъ образомъ, къ регламентаціи дѣятельности частныхъ лицъ. Но когда государство взяло на себя положительное осуществленіе культурныхъ задачъ общественной жизни, явилась настоятельная необходимость поставить администрацію въ болѣе живую и непосредственную связь съ верховнымъ управленіемъ и для этого пришлось замѣнить коллегіи—единоличными органами».

[3]) В. В. Ивановскій, Русск. Гос. Право, I, вып. 2, стр. 329—333.

Кажется можно утверждать, что разсматриваемая система была вызвана причинами сложными и притомъ различнаго порядка. Одними теоретическими соображеніями еще не исчерпывается рядъ вліяній, вызвавшихъ на свѣтъ эту систему. Не надо забывать, что единоличное начало, не чуждое и Москвѣ, было сильно въ управленіи цѣлаго XVIII ст., подъ конецъ котораго, при императорѣ Павлѣ, принимаетъ особенно острыя формы. «Принимая во вниманіе направленіе государственной политики этого времени»,—разсуждаетъ В. В. Ивановскій,—«можно думать, что единоличная организація центральныхъ учрежденій создается съ тою цѣлью, чтобы избавиться отъ нѣсколько сложныхъ и стѣснительныхъ формъ коллегіальной организаціи и обезпечить за собою большую свободу дѣйствій. Коллегіальная организація препятствуетъ этой свободѣ; при ней вся административная дѣятельность центральныхъ учрежденій имѣетъ тенденцію основываться по преимуществу на законѣ, въ противоположность личному усмотрѣнію. При единоличной организаціи, напротивъ, свободной дѣятельности власти открывается широкій просторъ» [1]).

3.

Въ то время, какъ въ центрѣ государства шла организація министерствъ, вниманіе вліятельныхъ сотрудниковъ императора Александра I (въ первую половину его царствованія) было отвлечено отъ вопросовъ областнаго управленія. Вѣроятно англійскіе образцы были слишкомъ своеобразны, слишкомъ самобытны, чтобы служить примѣромъ для подражанія; французскіе образцы казались болѣе доступными, понятными въ условіяхъ быта континентальной Европы.

Поэтому блескъ императорской Франціи, въ связи съ стройностью ея управленія, могъ привлекать къ себѣ наибольшее вниманіе въ первыя десятилѣтія XIX вѣка.

Исключительно французское вліяніе не было благопріятно для оживленія областнаго управленія; не безъ связи съ этимъ вліяніемъ первая половина царствованія императора Александра I не принесла крупныхъ мѣропріятій по обезпеченію развитія мѣстнаго управленія, не создала въ немъ прочныхъ органовъ самоуправле-

[1]) В. В. Ивановскій, Русск. Госуд. Право, I, вып. 2, стр. 332.

нія, не оградила мѣстности отъ чрезмѣрнаго преобладанія надъ нею центра.

По завершеніи отечественной войны Вѣнскимъ конгресомъ явились попытки внести улучшенія въ постановку русскаго областнаго управленія; эти попытки сосредоточились на вопросѣ административной децентрализаціи, въ формѣ проекта намѣстническихъ округовъ. Хотя это мѣропріятіе съ внѣшней стороны и стоитъ въ кажущемся противорѣчіи учрежденію министерствъ, тѣмъ не менѣе связь между этими двумя учрежденіями, однимъ осуществившимся, другимъ проектированнымъ, и только въ видѣ опыта осуществленнымъ въ Рязанскомъ намѣстничествѣ, представляется довольно вѣроятною. Какъ учрежденіемъ министерствъ императоръ Александръ I имѣлъ въ виду раздѣлить между нѣсколькими отвѣтственными лицами бремя по управленію государствомъ, тяготѣвшее до того надъ генералъ-прокуроромъ, такъ и организаціей намѣстничествъ въ округахъ едва-ли не стремились, въ виду обширности имперіи, раздѣлить бремя управленія, непосильное и министрамъ.

Составители проектовъ намѣстничествъ и ихъ критики вращались въ старомъ кругу понятій, недостаточность которыхъ для отвѣта на запросы развивающейся жизни привела къ мысли о необходимости преобразованій. Правда, авторитетъ Наполеона уже былъ въ то время поколебленъ. Но система пережила его личное политическое крушеніе; надолго суждено было ей приковывать вниманіе къ образцамъ централизованнаго правительства, опирающагося на дѣятельныхъ и можетъ быть блестящихъ, но механически связанныхъ съ мѣстностью агентахъ. И это потому, что сама упомянутая система имѣла глубокіе корни въ исторіи Франціи.

«Всѣ думаютъ»,—писалъ графъ Кочубей Сперанскому,—«что Новосильцовъ исключительно занимался составленіемъ положеній, до округовъ относящихся. Вы знаете мѣру его и изъ сего судить можете, не слѣдуетъ-ли крайне быть осмотрительнымъ въ принятіи соображеній его..... Новые генералъ-губернаторы думаютъ, что они должны быть родъ министровъ въ губерніяхъ, кои должны повѣрять нѣкоторымъ образомъ министровъ столичныхъ и пр. Балашовъ сіе мнѣ сказывалъ какъ заключеніе, основанное на отзывахъ Его Величества. Не знаю справедливо ли это или нѣтъ и впрочемъ для меня соб-

ственно сіе равнодушно, но то вѣрно, что система повѣрки по всѣмъ частямъ установляется»[1]).

Существенныя черты проекта организаціи намѣстничествъ, составленнаго въ 1816 году, близко касались и сибирскаго управленія, такъ какъ при осуществленіи этого проекта на долю Сибирскаго края пришелся бы округъ, именно XI-ый, въ составѣ губерній: Тобольской, Томской и Иркутской съ Камчаткой, причемъ постоянное мѣстопребываніе генералъ-губернатора этого округа предположено было въ Томскѣ[2]).

Самыя условія развитія областнаго управленія въ русскомъ государствѣ придаютъ идеѣ окружной системы управленія особенное значеніе. Можно даже сомнѣваться въ томъ, получитъ ли сибирское управленіе прочную организацію въ строѣ управленія русскаго государства внѣ окружной системы; послѣдняя можетъ служить рамками не только для бюрократическихъ организацій, какъ то имѣло мѣсто въ царствованіе императора Александра I, но и для широкой постановки установленій земскаго самоуправленія. И это потому, что система крупныхъ территоріальныхъ подраздѣленій государства даетъ просторъ развитію областнаго законодательства, областнаго управленія, значеніе ко-

[1]) Въ память графа Сперанскаго, стр. 293, 294; письмо отъ 3 апрѣля 1820 г. Сравн. Матеріалы по преобр. губ. и уѣздн. учрежденій, стр. 113, 114, гдѣ въ докладѣ Балашова читаемъ: «1-го ноября 1819 года Ваше Величество изъясниться изволили, что при восшествіи Вашемъ на Престолъ, найдя внутреннее управленіе, въ высшей его степени, совокупленное въ единомъ лицѣ генералъ-прокурора и, подъ его всеобщимъ надзоромъ, раздробленное на нѣсколько десятковъ мѣстныхъ управленій, найтить изволили, что таковое соединеніе воедино всѣхъ частей и всѣхъ властей внутреннихъ въ государствѣ толико обширномъ, какова Россія, не можетъ уже въ настоящее время оставаться безъ большихъ неудобствъ и затрудненій, ибо или надмѣру отяготится одно лицо большой отвѣтственностью свыше силъ человѣческихъ, или оставаться отвѣтственность сія будетъ ничтожною; посему тогда же необходимымъ признавать изволили раздѣленіе государственныхъ частей, для успѣшнаго направленія оныхъ и распредѣленія управительныхъ властей, для надзора въ правильности дѣйствій мѣстныхъ управленій. По симъ соображеніямъ, перемѣна была признана необходимою и тогда же первоначально сдѣлано распредѣленіе частей государственныхъ на министерства, составленъ Комитетъ министровъ, потомъ преобразованъ Государственный совѣтъ, распредѣленъ на департаменты, съ присоединеніемъ коммиссіи законовъ и прошеній и такимъ образомъ отвращено главное неудобство».

[2]) Ср. Росписаніе губерній, входящихъ въ составъ генералъ-губернаторскихъ округовъ. Сборн. Рус. Ист. Общ., т. XC, стр. 212, 213.

торыхъ прямо пропорціонально протяженію территоріи цѣлаго государства и разнообразію культурныхъ, этнографическихъ, топографическихъ и климатическихъ условій его развитія.

Имѣя за собою достоинства опыта въ жизни русскаго государства (въ вѣдомствахъ народнаго просвѣщенія, путей сообщеній, судебномъ и военномъ), окружная система можетъ оказаться весьма цѣнной въ связи съ развитіемъ земскаго самоуправленія, ибо кладетъ широкія основы для развитія децентрализаціи управленія; каждый округъ можетъ идти по пути самодѣятельности, своеобразнаго развитія, при сохраненіи политическаго единства цѣлаго государства, составляющаго какъ бы куполъ надъ входящими въ его составъ округами.

Согласно упомянутымъ выше проектамъ, территорія имперіи подлежала раздѣленію на округи, заключающіе въ себѣ по нѣсколько губерній; число ихъ въ каждомъ округѣ должно было быть согласовано съ пространствомъ ихъ. Въ каждомъ округѣ проектъ создавалъ должность императорскаго намѣстника, при которомъ долженъ былъ дѣйствовать совѣтъ изъ 6 членовъ.

Должность намѣстника имѣла своей непосредственной задачей «надзоръ за дѣйствіемъ мѣстъ и лицъ, въ порядкѣ управленія губерній ввѣреннаго ему округа состоящихъ. Посему онъ наблюдаетъ вообще: всѣ ли части мѣстнаго управленія слѣдуютъ направленію законами, учрежденіями и предписаніями высшаго начальства имъ данными и нѣтъ ли, по которой либо изъ оныхъ, какихъ упущеній или злоупотребленій».

По всѣмъ главнымъ категоріямъ предметовъ, подлежащихъ надзору намѣстника, проектъ говорилъ въ довольно общихъ выраженіяхъ о наблюденіи, попеченіи, стараніи, искорененіи, заботѣ. Область полиціи не была проектомъ точно отмежевана отъ функцій суда: власть намѣстниковъ проникаетъ и въ вѣдомство судебныхъ установленій.

Неопредѣленность должности намѣстника увеличивалась еще тѣмъ, что въ ея вѣдомство проектъ включилъ нѣкоторыя задачи, едва-ли посильныя; такъ намѣстникъ долженъ былъ обращать особенное вниманіе на предупрежденіе и искорененіе не только лжеученія, превратныхъ толковъ, вредныхъ сочиненій и разглашеній, но даже и предразсудковъ.

Проекты намѣстничествъ исходили изъ вѣрнаго соображенія о необходимости административной децентрализаціи въ управленіи

столь обширнаго государства, какова Россія. Далѣе признанія этого важнаго начала, однако, едва-ли шли достоинства упомянутыхъ проектовъ, которые отнеслись чисто механически къ задачамъ децентрализаціи. Кажется упущено было изъ виду, что бюрократическая децентрализація облегчаетъ только внутренній порядокъ дѣлопроизводства, но не предрѣшаетъ собою дѣйствительнаго улучшенія постановки управленія; при отсутствіи организованной отвѣтственности, делегація власти мѣстнымъ агентамъ центральнаго правительства можетъ даже повести къ усиленію произвола [1]).

Идея окружной системы управленія, какъ выхода изъ разслабленнаго состоянія установленій на мѣстахъ, встрѣтила многочисленныя возраженія. И Сперанскій нѣсколько позднѣе разсматриваемой эпохи принялъ въ трудахъ комитета 6-го декабря участіе въ критикѣ указанныхъ проектовъ [2]). Въ царствованіе же

[1]) Ср. Чичеринъ, Курсъ Государственной Науки, т. I, стр. 379: «Нѣтъ ничего невыносимѣе мѣстнаго деспота, на котораго нѣтъ суда.......... Истинная децентрализація та, которая производится въ пользу мѣстнаго самоуправленія».

[2]) «Учрежденіе губернскихъ округовъ»,—читаемъ мы въ журналѣ упомянутаго комитета отъ 4-го мая 1827 года,—«представляетъ раздѣленіе Имперіи на 12 областей, образованныхъ такъ, что каждая изъ нихъ должна быть отдѣльною отъ цѣлаго частію, или какъ бы особымъ владѣніемъ. Разсматривая сіе предположеніе въ отношеніи политическомъ, Комитетъ сомнѣвался, чтобы ожидаемая отъ онаго польза была дѣйствительна и могъ даже опасаться вредныхъ послѣдствій.

......«Самая власть намѣстниковъ, ихъ сношенія съ высшими государственными и низшими губернскими установленіями и многія важныя подробности не опредѣлены учрежденіемъ; но если бы сей недостатокъ и былъ дополненъ точными правилами, то назначеніе Намѣстниковъ не могло бы еще оживить разслабленныхъ частей губернскаго управленія и привести ихъ въ надлежащій порядокъ.

«Комитетъ полагалъ сверхъ того, что и повсемѣстное существованіе Генералъ-Губернаторовъ даже въ небольшомъ округѣ, изъ двухъ или трехъ губерній составленномъ, едва-ли можетъ принести истинную пользу. Твердость, единство и сила управленія зависятъ отъ совершенства установленій, отъ хорошаго выбора лицъ, а не отъ безмѣрной ихъ власти. Напротивъ того, сіи установленія теряютъ свою силу и разрушаются, когда высшіе сановники (какъ сіе нерѣдко бывало) употребляютъ данныя имъ полномочія на то, чтобы затруднять или останавливать законное теченіе дѣлъ и одинъ другому противодѣйствовать. Желаемый порядокъ въ губерніяхъ тогда только учредится, когда будутъ постановлены точныя и единообразныя правила для всѣхъ мѣстъ

императора Александра I, въ эпоху предшествующую составленію Сибирскаго учрежденія, наиболѣе замѣтный протестъ противъ системы окружнаго управленія принадлежалъ перу графа Гурьева.

Въ мнѣніи, высказанномъ императору Александру, гр. Гурьевъ находилъ, что «Проектъ сего учрежденія дѣлаетъ одну изъ важнѣйшихъ эпохъ въ Россійскомъ законодательствѣ. Начала, на которыхъ онъ основанъ, послѣдствія, которыя неминуемо повлечетъ за собою—суть таковы, что постановленіе сіе не токмо измѣнитъ настоящее положеніе многихъ частей государственнаго управленія, но можетъ имѣть особенное вліяніе и на самую судьбу Имперіи» [1]).

Учрежденіе намѣстника съ обширными полномочіями какъ по надзору, такъ и по непосредственному управленію должно было, по мнѣнію Гурьева, привести существующій порядокъ управленія къ разрушенію [2]).

Полезными намѣстники могли быть, по словамъ Гурьева, только въ случаѣ ограниченія ихъ полномочій функціями надзора, имѣющими большое значеніе въ виду столь значительнаго протяженія территоріи имперіи [3]).

Обращаясь къ причинамъ, вызвавшимъ на свѣтъ проектъ

управленія и суда, когда мѣста сіи зависѣть будутъ отъ одного центральнаго верховнаго Правительства, которое бы руководствовало каждаго по одинаковымъ началамъ и, такъ сказать, единымъ движеніемъ»... Подъ приведеннымъ журналомъ, скрѣпленнымъ статсъ-секретаремъ Дашковымъ, мы находимъ подписи графовъ Кочубея и Толстого, князя А. Н. Голицына, Сперанскаго и Васильчикова—Сборн. Русскаго Историческаго Общества, т. LXXIV, стр. 144—146. Сравн. также Матеріалы Комиссіи по преобраз. губ. и уѣздн. учрежденій. Ч. I, отд. 1, стр. 232, 233.

[1]) Матеріалы по преобраз. губ. и уѣзд. учр. Ч. I, стр. 46.

[2]) «Въ округахъ намѣстники представляютъ образъ Державной власти. Сравненіе сіе, съ перваго взгляда, открываетъ, что въ главномъ или центральномъ управленіи всѣ государственныя части раздѣлены по роду и свойству ихъ между разными министерствами; въ округахъ же оныя соединены въ одномъ лицѣ. И такъ, весь ходъ внутренняго управленія будетъ учрежденъ на двухъ началахъ, совершенно противуположныхъ. Неестественно, чтобы такой порядокъ долго могъ существовать: то или другое начало должно будетъ со временемъ уступить одному изъ нихъ». Матеріалы Комиссіи по преобраз. губ. и уѣзд. учрежденій. Отд. админ., Часть I, отд. 1, § 1, стр. 52.

[3]) «Намѣстники, не будучи сами непосредственными распорядителями по всѣмъ частямъ управленія, могутъ и должны быть безпристрастные блюстители порядка и блага общаго, покровители угнетенныхъ и страшны для всѣхъ злонамѣренныхъ. Въ бытность свою въ столицѣ, представъ предъ Императорскимъ Величествомъ, они будутъ ходатайствовать у Престола о нуждахъ и пользахъ ввѣренныхъ надзору ихъ губерній; равнымъ образомъ, они объяс-

окружнаго управленія, Гурьевъ находилъ ихъ въ разслабленіи мѣстнаго управленія, въ желаніи имѣть на мѣстахъ довѣренныя лица, благодаря которымъ правительство было бы освѣдомлено о своеобразныхъ нуждахъ разныхъ частей огромной имперіи, равно и въ необходимости установить связь между общей административной системой государства и особенными управленіями царства польскаго и великаго княжества финляндскаго.

Анализируя приведенныя три основанія, графъ Гурьевъ высказывалъ сомнѣніе, чтобы указанныя задачи были достижимы при системѣ намѣстничествъ.

Дѣйствительно, говорилъ названный министръ, мѣстное управленіе разслабло, расшатано. Но причины того заключаются въ отсутствіи надежной организаціи областныхъ учрежденій, въ несогласованности ихъ съ учрежденіями центральными; вмѣшательство гражданскаго губернатора во всѣ части управленій и проистекающія отсюда постоянныя столкновенія установленій не можетъ увеличивать ни порядка, ни силы управленія.

Не соединеніе всѣхъ видовъ власти въ однѣхъ рукахъ, замѣчалъ Гурьевъ, составляетъ единство административнаго дѣйствія; напротивъ, такое смѣшеніе производитъ только путаницу понятій, небрежность въ исполненіи своихъ обязанностей, приводя къ существеннымъ затрудненіямъ въ осуществленіи задачъ управленія. Распредѣленіе послѣднихъ должно сообразоваться не съ пространствомъ территоріи, но съ родомъ дѣлъ. Стоя на этой точкѣ зрѣнія, Гурьевъ приходилъ къ выводу, что объединеніе различныхъ отраслей управленія должно имѣть мѣсто въ центрѣ государства, въ лицѣ монарха, а не въ областяхъ [1]).

Не признавая за должностью генералъ-губернатора способности

нятся съ министрами о разныхъ подробностяхъ, на мѣстныхъ свѣдѣніяхъ основанныхъ, которыя, по отдаленности или другимъ обстоятельствамъ, могли укрыться отъ ихъ вниманія. Настоянія ихъ получать вѣсъ гораздо большій, нежели какой бы могли имѣть, при непосредственномъ участіи ихъ въ мѣстномъ управленіи, ибо не все, что они представятъ, будетъ ознаменовано печатью безпристрастія и независимости ихъ мнѣній; но если бы они сами принимали непосредственное участіе во всѣхъ дѣлахъ, тогда настоянія ихъ могли бы часто навлекать Правительству разныя сомнѣнія. На кого оно возложитъ изслѣдованіе и повѣрку таковыхъ сомнѣній?». Матеріалы Комиссіи по преобраз. губ. и уѣздн. учрежденій. Отд. admин., Часть I, отд. 1, § 1, стр. 58.

[1]) «Le Souverain, Lui seul, doit tout réunir, tout embrasser»...... писалъ Гурьевъ. «Les Gouverneurs Généraux obligés de s'immiscer dans toutes les parties

поднять энергію дѣятельности мѣстныхъ установленій, Гурьевъ склонялся и далѣе къ отрицанію основательности и другихъ двухъ доводовъ, приводимыхъ въ пользу учрежденія намѣстничествъ. Огромныя протяженія территоріи имперіи придавали, конечно, особую остроту вопросу организаціи надзора на мѣстахъ, но не обусловливали еще необходимости постановки этого надзора въ формахъ личнаго порученія. Что касается до объединенія управленія царства польскаго и великаго княжества финляндскаго съ остальными частями имперіи, Гурьевъ полагалъ, что пригодность избраннаго для того средства можетъ подлежать сомнѣнію: напротивъ, намѣченный путь можетъ ослабить ядро государства, необходимое для сохраненія цѣлости имперіи. Слѣдуя полемическому пріему [1]), Гурьевъ преувеличивалъ размѣры предложенной проектомъ 1816 года децентрализаціи, чтобы тѣмъ легче выставить недостатки оспариваемой системы. Не довольствуясь утвержденіемъ, что способы децентрализаціи были избраны нецѣлесообразно, Гурьевъ свелъ вопросъ административной децентрализаціи, вопросъ возможно большаго оживленія мѣстнаго управленія и связи послѣдняго съ общественными элементами мѣстности—къ федерализму, стремясь на этой почвѣ доказать императору Александру невыгодныя политическія послѣдствія для имперіи отъ предположенной системы управленія [2]). Оставляя

---

de l'administration sur une étendue encore bien plus grande que les Gouverneurs Civils actuels, produiront les mêmes incovénients et éprouveront encore plus de difficultés non seulement en proportion de l'étendue de leur juridiction, mais parcequ'ils ne pourront pas agir par eux-mêmes et seront obligés d'avoir recours à l'entremise des Gouverneurs Civils».—Матеріалы Комиссіи о преобраз. губ. и уѣзд. учрежденій. Отд. адм., Часть I, отд. 1, стр. 62.

[1]) Обычная тактика сторонниковъ полновластія центральнаго правительства заключается, по мѣткому замѣчанію Рено, въ искусственномъ смѣшеніи понятій «единства» и «централизаціи». La Province, par Elias Regnault, 1861, p. 61.

[2]) «Si d'un côté je ne puis pas entrevoir qu'on parvienne au but que Votre sollicitude paternelle a pu se proposer», писалъ Гурьевъ, «de l'autre je vois clairement que Votre Majesté va jeter les bases d'un état fédératif, sans avoir encore établi le lieu qui devra réunir les différentes parties dont il se trouvera composé... .....La Russie offre à présent une seule masse imposante qui, animée d'un même sentiment, d'un même intérêt a résisté à tant d'ennemis, qui, par l'impulsion puissante que Votre autorité bienfaisante lui a donnée se rapproche tous les jours du neviau de gloire que Vous Seul encore avez pu atteindre et où Dieu semble Vous avoir placé pour mettre un terme aux calamités de l'Europe».— Матеріалы Комиссіи по преобр. губ. и уѣздн. учреж. Часть I, отд. 1, стр. 64, 65.

безъ вниманія запросы, выдвинутые уже въ то время нашей административной практикой, и необходимость согласованія интересовъ государственнаго единства съ разнообразіемъ подлежащихъ удовлетворенію нуждъ различныхъ областей обширной имперіи, Гурьевъ не считалъ нужнымъ оговорить, что неудовлетворительность предположенныхъ мѣропріятій не подрывала еще значенія идеи административной децентрализаціи для постановки управленія русскаго государства: едва-ли упомянутая идея подлежала сдачѣ въ архивъ вмѣстѣ съ проектомъ намѣстничествъ.

Упомянутыя возраженія, представленныя императору Александру, возъимѣли свое дѣйствіе: исполненіе этого проекта было отложено. Въ видѣ опыта бывшему министру полиціи Балашову поручено было устройство примѣрнаго округа изъ пяти губерній. Въ этомъ округѣ должны были наглядно обнаружиться какъ неудобства намѣстническаго управленія, такъ и его выгоды.

Различіе новыхъ намѣстничествъ отъ учрежденныхъ императрицею Екатериною II заключалось, думали тогда, въ томъ, что послѣдніе были слишкомъ обременены дѣлами текущаго управленія. По новому же учрежденію намѣстникъ долженъ былъ явиться какъ «всегдашній наблюдатель всякаго распорядка и всякаго исполненія въ порученныхъ ему губерніяхъ или ежеминутный инспекторъ всѣхъ частей внутренняго управленія въ его округѣ» [1]).

Очевидно самое пониманіе составителями названныхъ проектовъ отличія функцій надзора отъ полномочій по управленію должно было сказаться въ жизни при осуществленіи предположенной системы. Балашовъ слѣдующимъ образомъ разъяснялъ это отличіе: «губернаторъ, подъ управленіемъ генералъ-губернатора состоящій, не долженъ приступать къ распорядку и къ исполненію получаемыхъ указовъ и предписаній безъ утвержденія управляющаго генералъ-губернатора. Управляющій же губернаторъ и состоящій подъ надзоромъ генералъ-губернатора, не ожидая утвержденія, распорядокъ дѣлаетъ и приводитъ въ исполненіе распорядокъ немедля, исключая однихъ важнѣйшихъ случаевъ». Такимъ образомъ предполагалось на отвѣтственности губернатора оставить правильность принятыхъ рѣшеній, а на отвѣтственности

---

[1]) Матеріалы Комиссіи по преобраз. губ. и уѣздн. учрежденій. Часть I, отд. 1, § 1, стр. 141.

генералъ-губернатора бдительность надзора. «Я полагаю управленіе лежащимъ на губернаторѣ»,—писалъ Балашовъ,—«а надзоръ за управленіемъ и за самимъ губернаторомъ лежащимъ на генералъ-губернаторѣ» [1]).

Хотя Балашовъ и упоминаетъ о принципѣ отвѣтственности административныхъ должностей, тѣмъ не менѣе онъ оставляетъ совершенно невыясненными тѣ юридическія гарантіи, при помощи которыхъ эта отвѣтственность могла бы быть осуществлена устойчивымъ образомъ.

Касательно полицейскаго управленія названныя предположенія клонились къ тому, чтобы «безпрерывная цѣпь полицейскаго управленія, начинаясь отъ хозяина послѣдняго крестьянскаго двора», достигала «даже чертоговъ Императорскихъ и до самаго Кабинета Государева».

«Каждому изъ сихъ мѣстъ»,—замѣчалъ Балашовъ,—«надлежитъ составить уставъ и каждому лицу дать инструкцію» [2]).

Послѣднее положеніе весьма характерно для эпохи, возлагавшей столь большія надежды на возможно полную регламентацію дѣйствій каждаго отдѣльнаго лица.

Такимъ образомъ, предположенная децентрализація приводила къ самопротиворѣчію—къ ревнивой регламентаціи. Это потому, что въ основныхъ воззрѣніяхъ, вдохновлявшихъ приведенные проекты, едва-ли сказывалось пониманіе сущности децентрализаціи, мѣста, занимаемаго этимъ началомъ въ общей системѣ государственнаго управленія.

Сосредоточеніе въ центрѣ всѣхъ дѣлъ, всей мысли о благѣ государства, всего радѣнія о немъ, всей работы на его пользу—сознавалось въ эпоху нами разсматриваемую какъ положеніе ненормальное, болѣе того,—невозможное. Но средства устранить эти недостатки не представлялись ясными. Кажется, даже не сознанъ былъ объемъ послѣдствій, вызываемыхъ въ жизни одностороннимъ развитіемъ началъ централизаціи, не была сознана и крайняя сложность явленій децентрализаціи, предполагающей оживленіе государственной работы и самоуправленія въ мѣстности, развитіе автономіи союзовъ.

Составители проектовъ намѣстничествъ полагали, напротивъ,

---

[1]) Матеріалы Комиссіи по преобраз. губ. и уѣздн. учрежденій. Часть I, отд. 1, стр. 121, 122.

[2]) Ibidem, стр. 181.

возможнымъ избѣгнуть недостатковъ системы централизаціи, привить государственному организму новыя начала путемъ простого удвоенія числа министровъ, съ тѣмъ, чтобы вновь создаваемые 12 министровъ перенесли жительство свое въ подвѣдомственный округъ. Этому пріему нельзя отказать въ достоинствахъ простоты; и начало личнаго довѣрія, положенное въ основу всего проекта, вмѣсто организаціи установленій, было давно знакомо русскому управленію. Но едва-ли этимъ еще разрѣшалась столь назрѣвшая для русскаго управленія задача административной децентрализаціи.

Самое понятіе федерализма было едва-ли ясно гр. Гурьеву, когда онъ въ цѣляхъ полемики отождествлялъ это понятіе съ началами распаденія государства [1]).

Между тѣмъ, если были голоса, провозглашавшіе необходимость болѣе широкаго и глубокаго отвѣта на запросы, которые ставила уже въ то время жизнь русскому мѣстному управленію, то эти голоса были одиноки, не образовывали цѣлаго теченія политической мысли.

Тѣмъ любопытнѣе, однако, для насъ голосъ министра внутреннихъ дѣлъ Козодавлева: его мнѣніе, имѣвшее по своимъ основнымъ взглядамъ значеніе для всего русскаго управленія, было высказано по поводу обсужденія вопросовъ о необходимости преобразованія именно сибирскаго управленія.

Вызванное многочисленнѣйшими жалобами на злоупотребленія сибирскаго управленія, поступившими на разсмотрѣніе комитета по сибирскимъ дѣламъ [2]) и перешедшими наконецъ на заключе-

---

[1]) Сравн. J. J. Rousseau, Considérations sur le gouvernement de Pologne ch. V, VII.

[2]) Основанный въ 1813 году, рескриптомъ на имя графа Салтыкова, этотъ комитетъ образовалъ какъ бы комиссію при комитетѣ министровъ; въ упомянутомъ рескриптѣ читаемъ: «въ уваженіи обширныхъ занятій Комитета Министровъ, Я соглашаюсь съ мнѣніемъ вашимъ, чтобы по дѣламъ Сибирскаго края составленъ былъ особой Комитетъ изъ членовъ Министерскаго Комитета. Но какъ случиться могутъ дѣла подобнаго рода и кромѣ Сибирскихъ; то я щитаю полезнымъ постановить на будущее время, что бы для разсмотрѣнія дѣлъ, требующихъ особаго времени, всегда составляемы были Комитеты таковыя. Опредѣленіе же членовъ во оныя, зависитъ отъ васъ, аки Президента.—Комитетамъ симъ имѣть особоположенныя часы для засѣданія, и окончивъ каждое дѣло, представлять съ мнѣніемъ своимъ въ общее присутствіе Комитета Министровъ».—Въ отношеніи гр. Аракчеева къ гр. Салтыкову, препровождающемъ

ніе комитета министровъ [1]), мнѣніе Козодавлева касалось измѣненія не какихъ либо частныхъ мѣропріятій, а улучшенія самой системы управленія края.

«Доколѣ въ Сибири не будетъ на лицо находиться Генералъ-Губернаторъ»,—утверждалъ въ упомянутомъ мнѣніи Козодавлевъ [2]),—«дотолѣ и ожидать нельзя, чтобъ управленіе сего отдаленнаго края было въ порядкѣ и чтобъ злоупотребленія чиновниковъ, ускользая отъ личнаго надзора главнаго начальника, не возрастали ежедневно и не разпространялись бы по всему краю; ибо дальновидность Генералъ-Губернатора не можетъ достигнуть такой степени, чтобъ онъ изъ Петербурга могъ видѣть, что дѣлается въ Сибири, а тѣмъ менѣе останавливать въ распространеніи своемъ вкравшіяся тамъ злоупотребленія... Мнѣ кажется, что при первомъ открытіи безпорядковъ въ Сибири, приписываемы были оные слишкомъ ограниченной власти начальниковъ, и потому усиливаема оная была постепенно и всегда, когда новые и сильнѣйшіе безпорядки открывались. Но поправленіе Сибирскихъ губерній симъ средствомъ оставалось безуспѣшно. Подобно неудачному врачеванію болѣзни и сіе врачеваніе сибирской болѣзни симъ, несвойственнымъ ей лѣкарствомъ, не истребляло болѣзни, но умножало оную. Съ усиленіемъ власти начальниковъ безпорядки и жалобы на притѣсненія видимо умножались.

«Со стономъ невинно угнетаемыхъ, со стономъ напрасно страждущихъ соединяли, безъ сомнѣнія, голосъ свой и ябедники и донощики, но сіе не доказываетъ того, чтобъ должно было, вѣря послѣднимъ, оставлять первыхъ безъ помощи и не исторгнуть ихъ изъ подъ ига самовластія мѣстныхъ начальниковъ.

«Таковое самовластіе во всякой губерніи вредно и терпимо быть не можетъ, а тѣмъ менѣе въ отдаленной Сибири, откуда жалобы и стоны страждущихъ едва-ли до высшаго правитель-

---

приведенный рескриптъ, намѣчены и члены возникающаго Комитета по сибирскимъ дѣламъ: управляющіе министерствами полиціи и юстиціи, государственный контролеръ и пребывавшій въ Петербургѣ сибирскій генералъ-губернаторъ Пестель. Арх. Комит. Мин., № 108.

[1]) А не въ Государственный Совѣтъ, какъ полагаетъ Ядринцевъ. Сибирь какъ колонія, изд. 2, стр. 475, и Головачевъ, Сибирь въ Екатерининской Комиссіи, 1889 г., стр. 5.

[2]) Мнѣніе министра внутр. дѣлъ Козодавлева по дѣламъ сибирскимъ.— Чт. О. И. Д. Р., 1859, книга 3, отд. V, стр. 59—64.

ства достигать могутъ, а ежели и достигнутъ, то тогда уже, когда зло отвратить будетъ поздно и страждущій подъ страданіемъ изнеможетъ. Съ управленіемъ государственными дѣлами самовластіе мѣстныхъ начальниковъ также несовмѣстно, и случается, что самовластный поступокъ мѣстнаго начальника иногда приводитъ въ такую запутанность дѣла, что казна ни убытковъ своихъ возвратить, ни испорченному дѣлу порядочнаго направленія скоро дать не можетъ!..

«Не распространяясь въ исчисленіи всѣхъ золъ, происходящихъ отъ самовластія мѣстныхъ начальниковъ»,—замѣчалъ далѣе Козодавлевъ,—«скажу я кратко, что власть ихъ, какъ мнѣ кажется, должно ограничить, а не распространять и не усиливать оную. Учрежденіе Верховнаго Сибирскихъ губерній Правительства, Совѣта или Комиссіи изъ чиновниковъ, частію опредѣляемыхъ отъ Правительства, частію избираемыхъ изъ тамошнихъ жителей разныхъ сословій, можетъ ограничить власть начальника, который, яко предсѣдатель сего мѣста, имѣетъ токмо перевѣсъ въ случаѣ равныхъ голосовъ. Впрочемъ, въ случаяхъ чрезвычайныхъ и по дѣламъ, времени не терпящимъ, главный начальникъ можетъ дѣло остановить, или приказать исполнить безъ отлагательства, не взирая на несогласіе Совѣта, но въ ту жъ минуту, безъ малѣйшаго промедленія, онъ долженъ сообщить объ этомъ тому министру, до части котораго производимое дѣло касается.

«Опыты многихъ лѣтъ доказали, что усиленіе власти Магистратовъ или Градскихъ правительствъ въ образованной Европѣ, не только послужило къ благоденствію народовъ, но, безъ сомнѣнія, и было основаніемъ образованности Европейской. Мнѣ кажется, что при ограниченіи власти мѣстнаго начальника, не безполезно будетъ усилить и въ Сибири власть Магистратовъ и Городскихъ Правленій. Магистраты городовъ Остзейскихъ губерній доказали и доказываютъ пользу, каковую они принесли и приносятъ промышленности, торговлѣ и вообще образованности жителей тѣхъ губерній».

Обобщая выставленныя положенія, Козодавлевъ полагалъ, что, «не изслѣдовавъ причинъ существующихъ въ Сибири безпорядковъ и злоупотребленій, нельзя и искоренить оныхъ. Я полагаю главною сему злу причиною самовластіе мѣстныхъ начальниковъ, происходящее отъ излишней власти, коею они облекаемы были

и которую они употреблять могутъ во зло. Надобно сію возможность пресѣчь, то есть ограничить ихъ власть».

Препровождая Сперанскому упомянутое мнѣніе свое, Козодавлевъ пишетъ [1]): «Я не все сказалъ въ семъ мнѣніи, что бы сказать хотѣлъ, я врагъ самовластія, а особливо пашинскаго; люблю муниципальное правленіе, магистраты и прочее сему подобное. Князь Лопухинъ въ голосѣ своемъ полагаетъ Сенатъ; но я до коронныхъ чиновниковъ по губерніямъ небольшой охотникъ: они только подкрѣпляютъ таканіемъ самовластіе мѣстныхъ начальниковъ. Лучше кажется выборные, коихъ интересъ собственный привязываетъ къ интересу земли».

Самъ Козодавлевъ, однако, опасался, что составленное имъ въ указанномъ духѣ положеніе не пройдетъ въ комитетѣ, «гдѣ большая часть членовъ думаетъ, что городничій въ лосинныхъ штанахъ, въ сапогахъ и шпорахъ съ подъятою тростью гораздо удобнѣе можетъ управлять городомъ, нежели магистратъ, а особливо такой какъ въ Ригѣ или въ Нарвѣ, гдѣ большая часть членовъ ходятъ въ парикахъ, а тростями даже и на собакъ рѣдко дѣйствуютъ» [2]).

Самъ Козодавлевъ указываетъ одинъ изъ источниковъ приведенныхъ воззрѣній — именно образцы самоуправленія въ городахъ Прибалтійскаго края. Но кромѣ этого источника можно указать съ достаточною вѣроятностью и другіе за предѣлами имперіи.

Такъ, напримѣръ, упомянутыя воззрѣнія Козодавлева на способы наилучшей организаціи мѣстнаго управленія во многомъ сходны съ близкими имъ по духу началами, которыя прусскій министръ Штейнъ пытался, и не безъ успѣха, положить въ основу преобразованія мѣстныхъ установленій своего отечества [3]).

Даже изъ приведенныхъ выше замѣчаній, не могущихъ конечно исчерпать столь сложнаго вопроса, можно не безъ осно-

---

[1]) Письмо отъ 4 Мая 1819 года. Въ память Сперанскаго, стр. 176.

[2]) Въ память Сперанскаго, стр. 178—179.

[3]) Въ извѣстной Нассаусской Запискѣ Штейна (1807 г.) читаемъ: «In die aus besoldeten Beamten bestehenden Landes-Collegia drängt sich leicht und gewöhnlich ein Miethlingsgeist ein, ein Leben in Formen und Dienstmechanism, eine Unkunde des Bezirks den man verwaltet, eine Gleichgültigkeit, oft eine lächerliche Abneigung gegen denselben, eine Furcht vor Veränderungen und Neue-

ванія заключить, что условія возникновенія сибирской реформы 1822 г. достойны вниманія.

Опредѣлить руководящія начала реформы среди столькихъ противорѣчій, среди столь слабаго интереса къ областному вопросу, столь малыхъ свѣдѣній о дѣйствительной постановкѣ областнаго управленія въ жизни, столь неясныхъ идей о его возможномъ улучшеніи — представлялось задачей не изъ легкихъ.

Для опредѣленія упомянутыхъ началъ, для начертанія пути, по которому надлежало развиваться реформѣ среди хаотическихъ условій окружающей дѣйствительности, реформатору естественно было прибѣгнуть къ услугамъ современныхъ ему господствующихъ политическихъ понятій.

Эти послѣднія составляютъ для государственнаго человѣка его духовную атмосферу, которая естественно проникаетъ въ поступки, дѣйствія, мѣропріятія человѣка, переходя такимъ образомъ изъ области идейной въ міръ практическій по стольку, по скольку встрѣчаемыя противныя теченія не оказываются непреодолимыми.

Едва-ли справедливо обвинять Сперанскаго въ слѣпомъ подражаніи императору Наполеону и его системѣ[1]). По крайней мѣрѣ въ 1809 году, когда слава Наполеона достигла своего зенита, а

---

rungen die die Arbeit vermehren womit die bessern Mitglieder überladen sind und der die geringhaltigeren sich entziehen».

Органы общественнаго самоуправленія въ государственномъ строѣ необходимы, по мнѣнію Штейна, дабы придать истинную силу самому правительству... «die Regierung durch die Kenntnisse und das Ansehen aller gebildeten Classen zu verstärken, sie alle durch Ueberzeugung, Theilnahme und Mitwirkung bey den Nationalangelegenheiten an den Staat zu knüpfen, den Kräften der Nation eine freie Thätigkeit und eine Richtung auf das Gemeinnützige zu geben, sie vom müssigen sinnlichen Genuss oder von leeren Hirngespinnsten der Metaphysik, oder von Verfolgung bloss eigennütziger Zwecke abzulenken und ein gut gebildetes Organ der oeffentlichen Meynung zu erhalten, die man jetzt aus Aeusserungen einzelner Männer oder einzelner Gesellschaften vergeblich zu errathen bemüht ist». Pertz, Das Leben des Ministers Freiherrn vom Stein. B. I, Berlin, 1849, S. 425, 427. Сравн. Ernst Meier, Die Reform der Verwaltungs-Organisation unter Stein und Hardenberg, Leipzig, 1881, S. 140, 141. Эти воззрѣнія Штейна на значеніе органовъ самоуправленія сопутствовали ему всю жизнь, такъ какъ и въ 1828 году онъ оставался имъ вѣренъ. Сравн. Pertz, op. cit. B. VI, 1855, S. 491—493.

[1]) Баронъ Корфъ, жизнь графа Сперанскаго, т. I, стр. 107: «Наполеонъ и политическая система Франціи совершенно поработили воображеніе и всѣ

отношенія къ императору Александру сохраняли еще внѣшніе признаки дружбы, Сперанскій откровенно выставлялъ въ бесѣдахъ со своимъ государемъ призрачность конституціонной свободы современной имъ Франціи [1]), указывая и на иныя формы государственнаго устройства.

Не подражая слѣпо, Сперанскій испытывалъ, конечно, воздѣйствіе такого выдающагося современнаго ему явленія, какъ политическая система Наполеона; въ вопросахъ государственнаго устройства, съ которыми самъ Сперанскій былъ близко знакомъ, это вліяніе должно было сказываться слабѣе, чѣмъ въ вопросахъ административныхъ, которыми Сперанскій интересовался значительно менѣе, сообразно духу эпохи, устремлявшей вниманіе на верхъ, къ центру государства, къ органамъ законодательства.

И управленіе въ Россіи страдало, по мнѣнію Сперанскаго, отъ отсутствія единаго, цѣлостнаго, глубоко продуманнаго плана, положеннаго въ основаніе всей административной системы.

«Отъ чего всѣ человѣческія установленія столько не совершенны?»—спрашивалъ упомянутый государственный человѣкъ. «Сверхъ многихъ другихъ причинъ отъ того»,—полагалъ онъ,—«что всѣ они дѣлаются по большей части отрывками и безъ общаго начертанія».

«Нетерпѣливость на дѣлѣ столь естественная, обольщеніе разума вещами народнаго счастія и скорѣйшаго улучшенія, чаянія

помыслы молодого преобразователя; онъ снова находился какъ бы въ чаду, но уже съ тою разницею, что, найдя себѣ готовый образецъ для подражанія, совсѣмъ откинулъ прежнюю робость малоопытности». Сравн. Е. Ковалевскій, графъ Блудовъ и его время, стр. 68, 69, гдѣ про Сперанскаго читаемъ: онъ былъ при государѣ въ Эрфуртѣ и «подпалъ чарующей силѣ Наполеона».

[1]) См. Considérations sur l'esprit et la maturité d'une réforme politique en Russie (Имп. Публич. Биб., Рукоп. Отд., Собр. Рѣпинск., Б., д.), гдѣ про основныя начала государственнаго устройства Франціи того времени читаемъ: «Les principaux traits de cette organisation sont les suivans: 1) constituer un corps dépositaire en apparence d'un pouvoir legislatif indépendant, mais qui dans le fait soit sous l'influence et l'entière dépendance du Pouvoir absolu. 2) Régler le pouvoir exécutif sur la base d'une loi dont la lettre le rende responsable, tandis que par l'esprit de cette même loi il se trouveroit réellement indépendant. 3) Laisser au pouvoir judiciaire toutes les prérogatives d'une liberté apparente, mais le lier par des institutions qui le mettent à la disposition du Pouvoir absolu». Сравн. Введеніе къ Уложенію государственныхъ законовъ (Собр. Рѣпинск., А., ж., л. 26, 27).

что поправивъ одну часть дѣла пойдутъ лучше, все сіе вводитъ не рѣдко иныя благоразумнѣйшія правительства въ частныя организаціи и не даютъ, такъ сказать, созрѣть общему плану. Вскорѣ открываются неудобства сихъ частныхъ соображеній; но характеръ постоянства, столь необходимый правительству, привычка къ установленному вещей порядку и наконецъ родъ нѣкотораго отчаянія, которое обыкновенно объемлетъ правительство, когда здѣлавъ много разныхъ превращеній не видитъ оно въ нихъ успѣха, нѣкоторое пресыщеніе и усталость дѣлаютъ непрестанными перемѣны, все сіе заставляетъ оставить вещи въ томъ порядкѣ, въ какомъ частныя организаціи ихъ поставили.

«Для сего-то всѣ установленія государственныя при подробномъ ихъ разсмотрѣніи не представляютъ сего творческаго единства, какое въ прочихъ произведеніяхъ разума мы примѣчаемъ: всѣ они подобны слоямъ земли постепенными накопленіями составленнымъ» [1]).

Итакъ, государственныя установленія представляются Сперанскому исключительнымъ произведеніемъ разума, плодомъ одного раціоналистическаго творчества. Такое воззрѣніе, воскрешающее преданія античнаго раціонализма, совершенно въ духѣ XVIII вѣка, когда пользовалось столь большимъ распространеніемъ поклоненіе разуму, дѣйствующему въ очертаніяхъ общей воли, поклоненіе—достигающее подъема и искренности, которымъ не легко найти аналогію въ исторіи [2]).

---

[1]) Имп. Публичн. Библ., Рукописн. Отд., Собр. Рѣпинск., А, е, л. 19.

[2]) Ср. напр. Diderot, Collection Complette des Oeuvres, Londres MDCCLXXIII, T. IV, p. 416. Разумъ все можетъ постигнуть, все исправить, лишь бы поняты были заблужденія и приложены вѣрныя средства къ ихъ удаленію. Соотвѣтственно съ этимъ задача изысканій состоитъ въ томъ, чтобы «проложить себѣ путь къ познанію своихъ обязанностей, дабы заставить слушать разумъ, при помощи котораго первое разумное Существо говорило вселенной» — «de se frayer une route pour s'instruire de ses devoirs et de faire écouter la raison, par laquelle le premier Etre intelligent a parlé à l'Univers». Важнѣйшіе вопросы естественнаго права разрѣшаются «на судилищѣ разума, проясняющагося при безмолвіи страстей»—«au tribunal de la raison, qui s'explique dans le silence des passions». Ibidem, p. 401—404. Самое право должно быть непремѣнно сообразно разуму: «Droit, jus s'entend de tout ce qui est conforme à la raison». Encyclopédie ou Dictionnaire Raisonné, Paris, MDCCLV, T. V, p. 116. Отдѣльныя лица не могутъ, по воззрѣнію энциклопедистовъ, рѣшить вопросъ о справедливомъ и несправедливомъ, ибо воли частныхъ лицъ должны быть признаны «подозрительными». Но кому же въ такомъ случаѣ надлежитъ разрѣшать этотъ вопросъ столь высокой важности? — Всему человѣчеству, гласитъ отвѣтъ, ибо

Философскія формулы «общей воли», столь распространенныя въ эпоху энциклопедистовъ, должны были влiять на развитіе понятій закона и законодательства, придавая въ глазахъ современниковъ особенное значеніе законодательству и его орга-

---

«благо всѣхъ есть единственная оживляющая его страсть». Diderot, Collection Complette des Oeuvres, T. IV, p. 405: «à qui donc appartiendra le droit de décider définitivement sur la notion du juste et de l'injuste? Où devra-t-on porter cette question importante? Où? Devant le genre humain, parce que le bien de tous est la seule passion qu'il ait; parce que les volontés particulières sont suspectes; parce qu'en un mot ce qui est accordé par l'espèce entière est vraiment juste». Сравн. Encyclopédie T. V, p. 116: «mais si nous ôtons à l'individu le droit de décider de la nature du juste et de l'injuste, où porterons-nous cette grande question? où? devant le genre humain: c'est à lui seul qu'il appartient de la décider parce que le bien de tous est la seule passion qu'il ait». Cp. J. J. Rousseau, Contrat Social, Livre I, Chap. VII. На этомъ положеніи философія XVIII вѣка строила свои выводы о томъ, что «общая воля всегда хороша», что она «никогда еще не обманула» и «никогда не обманетъ», что этой общей волѣ надлежитъ опредѣлить обязанности человѣка, гражданина, подданнаго, отца, дѣтей, болѣе того: вопросы продолженія жизни или ея прекращенія, границы и предѣлы, слѣдовательно, всѣхъ и всяческихъ обязанностей человѣка. Encyclopédie, T. V, p. 116: «Les volontés particulières sont suspectes; elles peuvent être bonnes ou méchantes, mais la volonté générale est toujours bonne: elle n'a jamais trompé, elle ne trompera jamais... C'est à la volonté générale que l'individu doit s'adresser pour savoir jusqu'où il doit être homme, citoyen, sujet, père, enfant et quand il lui convient de vivre ou de mourir. C'est à elle à fixer les limites de tous les devoirs». И далѣе: «la volonté générale n'erre jamais. Сравн. Diderot, op. cit. p. 406, 407. Природа, полагали въ то время, сотворила человѣка склоннымъ исключительно къ добру, пока послѣднее—въ очертаніяхъ общей воли; въ подробностяхъ человѣческая свобода имѣетъ передъ собою широкое поле, будучи обусловлена и внутренними и внѣшними факторами — побужденій и обстоятельствъ. Но разумъ все же остается главнымъ и обязательнымъ руководящимъ двигателемъ человѣка, приводящимъ его къ истинѣ. Исканіе послѣдней въ путяхъ разума не только возможно, но и обязательно для каждаго, чувствующаго за собою достоинство человѣка. Encyclopédie, T. IX (Liberté morale), p. 462: «La nature nous a fait de manière que nous ne saurions nous porter que vers le bien et qu'avoir horreur du mal envisagé en général; mais dès qu'il s'agit du détail, notre liberté a un vaste champ et peut nous déterminer de bien des côtés différens, suivant les circonstances et les motifs». Encyclopédie, T. V [Droit Naturel (morale)], p. 116: «il faut raisonner en tout, parce que l'homme n'est pas seulement un animal, mais un animal qui raisonne; qu'il y a par conséquent dans la question dont il s'agit des moyens de découvrir la vérité; que celui qui refuse de la chercher renonce à la qualité d'homme et doit être traité par le reste de son espèce comme une bête farouche». Итакъ, исторія раціональна (J. J. Rousseau, Contrat Social, Liv. II. Chap. VI), разумъ долженъ господствовать черезъ посредство общей воли. Стоитъ только выслушать и исполнить

намъ [1]), вопросамъ государственнаго устройства. Такое направленіе вѣка должно было вести къ великимъ культурнымъ пріобрѣтеніямъ, къ уясненію такихъ существенно важныхъ, основныхъ вопросовъ государствовѣдѣнія, какъ ученіе о законѣ, его значеніи, задачахъ и функціяхъ въ государственной жизни, соотвѣтственномъ значеніи законодателей. Но то же направленіе идей вѣка должно было оставить въ тѣни вопросы автономіи союзовъ, корпоративныхъ соединеній, самодѣятельности и самоуправленія области. Вниманіе изслѣдователей было сосредоточено на строѣ государства небольшаго территоріальнаго объема, государства-города, гдѣ понятіе центра почти совпадаетъ съ понятіемъ государства[2]). Къ такимъ государствамъ приложимы ученія XVIII в. объ исключительномъ значеніи общей воли, закона въ его творческомъ воздѣйствіи на жизнь, ибо послѣдняя находитъ себѣ довольно полное выраженіе въ процессахъ, происходящихъ въ центрѣ государства. Нѣсколько иначе слагается взаимодѣйствіе различныхъ силъ въ государствѣ значительнаго территоріальнаго объема. Если и въ государствѣ-городѣ современныя понятія государствовѣдѣнія не позволяютъ намъ видѣть одно только вѣщаніе общей воли въ области государственной жизни, если и при малой территоріи государства мы все-же можемъ различить многочисленные союзы и соединенія, сосуществующіе другъ съ другомъ, другъ въ друга привходящіе, въ общей сложной работѣ опредѣляющіе развитіе государ-

---

ся велѣнія и государственная жизнь обезпечена въ своемъ теченіи, непрестанномъ развитіи и совершенствованіи. См. Laurent, La Philosophie du XVIII-e siècle et le Christianisme, passim и стр. 64: «l'idée du progrès, nous pouvons dire le dogme du progrès, car l'idée est ou tend à devenir une vraie croyance»; и далѣе, стр. 79—«la croyance d'une perfectibilité infinie est le caractère distinctif du dix-huitième siècle».

[1]) «Mortels augustes» про законодателей Diderot, Collection Complette des Oeuvres, Londres, MDCCLXXIII, T. IV, 407. Ср. Laurent, La Philosophie du XVIII-e siècle, стр. 111: «pour Voltaire, l'âge d'or c'était l'amélioration de la condition de tous ceux qui souffraient des mille abus de l'ancien régime. Il se faisait illusion en une chose; comme tous les philosophes du siècle dernier, à commencer par Leibnitz, il attendait le progrès social d'un prince législateur». Также и Helvetius, de L'Esprit, Paris, MDCCLXXVI, гл. XVII. Значеніе законодательства такъ велико, что поглощаетъ даже міръ нравственныхъ явленій:—«la science de la Morale n'est autre chose que la science même de la législation (Helvétius, op. cit., стр. 140).

[2]) J. J. Rousseau, Contrat Social, Liv. III, Chap. 1.

ства, то тѣмъ болѣе должны быть намъ ощутительны тѣ трудности, которыя вытекали изъ философскихъ ученій XVIII вѣка для пониманія внутренней жизни государства значительнаго территоріальнаго объема.

Указывая съ такимъ удареніемъ на вѣщаніе «общей воли», энциклопедисты не придавали вопросамъ, связаннымъ съ обычнымъ правомъ, автономіей союзовъ, самодѣятельностью корпоративныхъ соединеній, самоуправленіемъ областей, значенія въ томъ объемѣ, который вытекаетъ для этихъ вопросовъ изъ территоріальныхъ и національныхъ условій развитія современныхъ государственныхъ образованій.

Если отдѣльные мыслители той эпохи сознавали великое значеніе общины, это сознаніе въ XVIII вѣкѣ не пользовалось распространенностью. Доказательствомъ тому можетъ служить крушеніе попытокъ учредительнаго собранія создать самостоятельный кругъ вѣдомства общины, отличный и независимый отъ государства (petit état municipal) [1]).

Античныя понятія о всемогущемъ, всезнающемъ, самоцѣльномъ государствѣ, тлѣвшія, несмотря на струи христіанскихъ ученій о личности человѣка, священной и неприкосновенной уже въ силу своего высшаго предназначенія, разгораются на западѣ яркимъ пламенемъ съ XVI столѣтія [2]). Эти понятія являются желаннымъ орудіемъ господства въ рукахъ королей-централизаторовъ, въ совѣтахъ кардиналовъ-министровъ, подъ перомъ бюрократовъ-легистовъ. Даже теоріи естественнаго права, несмотря на основу, благопріятную интересамъ свободы, могли въ жизненномъ примѣненіи оказать услуги развитію централизаціи.

Если право, согласно пониманію школы естественнаго права,—нѣчто готовое, опредѣленное, извѣку существующее, если воспользоваться благами порядка, основаннаго на правѣ, возможно путемъ простого открытія и усвоенія этихъ основъ, если для того, чтобы найти это право, достаточно прибѣгнуть къ услугамъ разума, способнаго преодолѣть всѣ трудности, превзойти всѣ препятствія, то задача внутренняго устройства государства значительно упрощена. Стоитъ только въ государственной жизни дать выраженіе этому разуму, и остальныя функціи государствен-

---

[1]) Ср. Taine, Les Origines, II, 1885, стр. 243—322.
[2]) Ср. Gierke, Genossenschaftsrecht», B. III, passim и стр. 621.

ной жизни будутъ сведены къ простому механическому исполненію его велѣній [1]).

Если, съ другой стороны, право созидается и развивается, отвоевывается и охраняется въ ежедневныхъ и ежечасныхъ процессахъ сознательнаго и безсознательнаго творчества человѣчества, если государственное управленіе въ предѣлахъ закона постоянно работаетъ надъ задачами самаго различнаго характера, преслѣдуя цѣли права и культуры,—пониманіе внутренняго строя государственнаго общенія значительно усложнится. Станетъ ясно, что право сосредоточивается не только въ центрѣ въ законодательныхъ органахъ, а и въ функціяхъ суда и управленія, привлекающихъ въ той или иной формѣ соучастіе широкихъ круговъ гражданъ, въ повседневной жизни каждаго отдѣльнаго гражданина. Эти круги дѣйствительно широки, ибо финансовое управленіе, напр., не заключается только во взысканіи податей, но и въ добровольной ихъ уплатѣ; сохраненіе государственнаго порядка объемлетъ собою не только мѣропріятія полиціи по этой части, но и сознательное соблюденіе порядка каждымъ гражданиномъ. При такомъ расширеніи понятія государственнаго управленія (что требуется современными понятіями о соотношеніи общества и государства) можно прійти къ заключенію, что право не исключительно вытекаетъ изъ законодательства; при всемъ значеніи этого фактора имѣются и иныя условія выработки права, которымъ не чужда дѣятельность различныхъ автономныхъ, корпоративныхъ, областныхъ союзовъ.

И централизаціонная политика находитъ въ теоріяхъ естественнаго права могучую поддержку, когда открыто выступаетъ противъ всего того, что существуетъ помимо и независимо отъ государства [2]). Со своей стороны и факты дѣйствительности воздѣйствуютъ на теоретическую мысль, воспитываютъ ее въ опредѣленномъ направленіи. Въ теченіе долгихъ лѣтъ, напр., привыкали французы смотрѣть сверху внизъ на область, ея жизнь, ея нарождающіяся нужды и потребности. Систематически стягивались къ центру государства лучшія его силы. Постепенно под-

---

[1]) Paul Janet, Histoire de la science politique, T. II. Gierke, Naturrecht und deutsches Recht, Ejusdem, Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien.

[2]) Ср. напр. Encyclopédie ou Dictionnaire Raisonné, VII (Fondation).

готовлялась та «анемія членовъ и гипертрофія головы», которая такъ справедливо отмѣчена во Франціи политической литературой. При безжизненности областнаго управленія, отсутствіи элементарныхъ устоевъ самодѣятельности общественныхъ союзовъ, всевластіи центральнаго правительства или его агентовъ въ области, механически связанныхъ съ послѣднею, должна была подготовиться почва затрудненій для истиннаго пониманія значенія области въ общемъ строѣ государственнаго управленія.

Правда, односторонность развитія—удѣлъ не только отдѣльнаго лица, но и всего человѣчества, ибо ни въ одну историческую эпоху нельзя наблюсти одинаковаго развитія во всѣхъ направленіяхъ, во всѣхъ областяхъ творчества. Но необходимо имѣть въ виду свойство и степень односторонности воззрѣній опредѣленной эпохи для ихъ вѣрнаго пониманія.

При этомъ оставалась въ тѣни связь между государствомъ, обществомъ и отдѣльнымъ гражданиномъ, упускалось изъ виду, что общественныя силы не только служебны государству, но и являются въ немъ творческимъ началомъ, постепенно растущимъ въ своемъ значеніи по мѣрѣ роста культуры: союзныя и индивидуальныя силы могутъ быть поставлены въ различныя сочетанія, болѣе или менѣе выгодныя для развитія государства.

Какъ ни велико для государственнаго развитія, однако, значеніе примѣненнаго въ жизни способа сочетанія союзныхъ и индивидуальныхъ силъ, работающихъ въ государствѣ, въ этомъ сочетаніи заключается лишь одна сторона дѣла. Упомянутыя силы не только пассивный элементъ въ государствѣ, объектъ для правительственнаго творчества, но и активный элементъ, вліяющій на государство самымъ несомнѣннымъ образомъ, хотя и въ различныхъ формахъ; эти послѣднія явны въ государствахъ, обладающихъ организаціей общественныхъ силъ; неясны, но тѣмъ не менѣе ощущаемы въ государствахъ, находящихся на иномъ уровнѣ внутренней организаціи.

Если признавать общественныя и индивидуальныя силы не объектомъ, а факторомъ, то едва-ли не придется согласиться съ положеніемъ, что однимъ раціоналистическимъ творчествомъ, хотя бы и исходящимъ изъ центра государства, нельзя создать прочныхъ государственныхъ установленій; покоясь на развитіи общественныхъ силъ, въ нихъ привходящихъ, эти установленія созидаются въ самыхъ сложныхъ явленіяхъ духовной и матеріальной жизни

опредѣленнаго народа, стоятъ въ зависимости отъ выработки характеровъ, отъ развитія идей права, сознанія необходимости бороться за эти идеи, отстаивать ихъ и путемъ этой борьбы добиваться воплощенія ихъ въ жизни.

Указанный общій недостатокъ, проявляющійся, по вышеприведенному мнѣнію Сперанскаго, въ недостаткѣ единаго плана въ основѣ цѣлой административной системы, давалъ себя чувствовать и въ русскомъ государствѣ, ибо управленіе въ Россіи «никогда не имѣло единства и всегда представляло зданіе, коего части бывъ всѣ между собою разнообразны, примыкаемы были по временамъ одно къ другому и такимъ образомъ составили сіе готическое произведеніе, гдѣ формы изящныя и безобразныя бывъ смѣшаны безъ разбору выставляютъ еще болѣе безобразіе цѣлаго»[1]).

Оставляя «безобразіе» готическаго стиля на отвѣтственности Сперанскаго, ограничимся замѣчаніемъ, что талантъ упомянутаго государственнаго человѣка спасъ его отъ крайнихъ выводовъ изъ выставленныхъ имъ же положеній.

Сперанскій не увлекся началомъ единообразія, столь популярнымъ въ его время, столь близко связаннымъ съ понятіями «господства разума», единства плана. Планъ управленія, цѣлый и единообразный въ своихъ основаніяхъ, въ то же время долженъ былъ оставлять «удобство расширенія (latitudo), въ коемъ бы можно было помѣтить всѣ приспособленія, какія подробное уваженіе различій потребовать можетъ»[2]).

«Для сего нужно»,—продолжалъ онъ,—«разрѣшить всѣ части государства на два рода: одни такъ сказать однообразныя (homogènes); имъ можно дать общую и совершенно одинаковую форму, другія инообразныя (hétérogènes) въ коихъ форма должна быть приспособлена по мѣстнымъ уваженіямъ. Въ Россіи по сему правилу можно всѣ губерніи раздѣлить на внутреннія и пограничныя, полагая въ часть первыхъ всѣ губерніи по уложенію судящіяся, и означить во вторыхъ всѣ тѣ кои различными пользуются правами».

Этотъ принципъ удобства расширенія (latitudo) заслуживаетъ полнаго вниманія; онъ имѣетъ нѣкоторую аналогію съ тѣмъ замѣчательнымъ началомъ эластичности (elastic) нормъ управленія,

---

[1]) Имп. Публичн. Библ., Рукописн. Отд., Собр. Рѣпинск., A, e, л. 20.
[2]) Ibidem, A, e, л. 20.

которое англичане выработали въ предѣлахъ своего англо-саксонскаго самоуправленія и примѣнили затѣмъ въ тѣхъ изъ своихъ многочисленныхъ колоній, которыя пользуются полнымъ или ограниченнымъ самоуправленіемъ [1]).

Но стремленіе къ самоопредѣленію и всестороннему развитію не составляетъ, конечно, монополіи англо-саксонской расы; если послѣдняя дала особенно замѣтный отпоръ механической централизаціи, стремящейся вогнать жизненныя явленія въ заранѣе опредѣленныя рамки, то отсюда, конечно, нельзя еще заключать, чтобы другія національности не ощущали достоинствъ правовой системы, обезпечивающей возможность самодѣятельности общественныхъ наслоеній.

Жизнь, столь богатая разнообразнымъ содержаніемъ [2]), чуждается шаблоновъ. Она требуетъ простора отъ тѣхъ узъ, которыя накладываются на нее правовымъ строемъ. Растяжимость

---

[1]) Caldecott, English Colonisation and Empire, London, 1891, p. 121: «We find one reflection rising in our minds, however, when we survey the history of this complicated variety, namely, that we are looking at the natural growth of an organism, which in its development has taken differing forms in adaptation to differing needs. No cast-iron mechanism is before us, but a living society, exhibiting vital principles both in what it continues to retain and what it drops or adds by way of alteration. The Briton is supposed to be of rigid character; but in Government he has proved himself in this respect to be the most elastic of all Europeans». Сравн. Todd, Parliamentary Government in the british colonies, London, 1894. Начало эластичности сознается, въ качествѣ достоинства, не только англійскими писателями. Такъ Saint Girons (Manuel de droit constitutionnel. Paris, 1885, p. 435, 436) замѣчаетъ: «rien n'est plus dangereux que les longues constitutions, qui veulent tout prévoir, tout régler. Les plus courtes sont les meilleures, parce que la coutume les transforme, les assouplit, les améliore nécessairement. Quand il s'agit du gouvernement des hommes, il faut toujours faire la part de l'imprévu et admettre une certaine latitude pour l'action des pouvoirs publics».

[2]) Сравн. Jhering, Geist des römischen Rechts, II; 1880, стр. 88, 89: «Wie in der physischen Welt die Natur, so producirt in der moralischen Welt die Geschichte tagtäglich Ungleichheiten; je mehr Kraftentwickelung, um so bunter die Mannigfaltigkeit. Darin besteht das Leben in der Natur und der Geschichte, dass beide aus der geringen Zahl der Elemente, mit denen sie beginnen, einen unendlichen Reichthum der mannigfaltigsten Gebilde hervorbringen. Diese Mannigfaltigkeit und Ungleichheit hinwegwünschen, hiesse Natur und Geschichte zum Stillstand, zum Tode verdammen. In Bezug auf die Natur hegt Niemand einen solchen Wunsch, hinsichtlich der moralischen Welt ist er oft ausgesprochen und wird er sich stets wiederholen».

правовыхъ нормъ необходима для зарожденія и развитія на мѣстахъ органовъ самоуправленія, автономныхъ союзовъ; послѣдніе должны зачахнуть и исчезнуть, если схема законодательства будетъ чрезмѣрно стѣснять ихъ въ саморазвитіи ради механически проводимой въ жизнь централизаціи.

Законодательство не имѣетъ возможности охватить жизнь во всемъ своеобразіи ея непрестанно нарождающихся нуждъ и потребностей; въ предѣлахъ, начертанныхъ закономъ, дѣйствуютъ органы самоуправленія, автономные союзы, могущіе тѣмъ успѣшнѣе приспособиться къ жизненнымъ потребностямъ окружающей дѣйствительности, чѣмъ больше простора предоставлено ихъ творчеству. Не забудемъ при томъ богатый содержаніемъ источникъ праворазвитія, особенно чутко приспособляющійся къ различнымъ жизненнымъ потребностямъ, существующій и помимо законодательства: мы разумѣемъ обычное право [1]).

Въ эпоху, нами разсматриваемую, указывая на принципъ удобства расширенія правовыхъ нормъ, Сперанскій едва-ли придавалъ этому положенію значеніе въ томъ объемѣ, который вытекаетъ нынѣ изъ воззрѣній исторической школы въ правовѣдѣніи; понятіе источниковъ права въ то время для многихъ мыслителей покрывалось понятіемъ законодательства.

Слѣдуя преимущественно Бентаму, Беккаріи и Блекстону, какъ то можно заключить уже изъ собственноручныхъ помѣтъ на рукописи, Сперанскій видѣлъ въ законѣ «ограниченіе натуральной свободы человѣка извѣстными правилами» [2]). Это ограниченіе выносится людьми не безъ борьбы.

«Сколько бы люди ни были увѣрены въ спасительномъ дѣйствіи закона и въ необходимости ему покориться; но бываютъ

---

[1]) Ср. Gierke, Privatrecht, I, стр. 161: «Der schöpferische Born des Gewohnheitsrechts kann erst versiegen, wenn das Leben des Rechtes selbst erloschen ist. Die herrschende Stellung freilich, die es noch heute im Gebiet des gemeinen Rechtes einnimmt, kann das Gewohnheitsrecht einer modernen Kodifikation gegenüber nicht behaupten. Allein auch wo das Gesetzesrecht am kraftvollsten waltet, verdeckt nur täuschender Schein die fortdauernde Zeugungskraft des Gewohnheitsrechts. Der Gesetzgeber besitzt thatsächlich nicht die Allmacht, die er sich zuspricht. Nur in geringem Umfange wermag er lebensfähiges Recht wirklich neu zu «machen»: sein Bestes schöpft er stets aus einem schon ohne ihn gewordenen oder doch im Werden begriffenen Gewohnheitsrecht».

[2]) Имп. Публичн. Библ., Рукописн. Отд., Собр. Рѣпниск., А, с, л. 3.

минуты, гдѣ натуральная свобода человѣка возстаетъ противъ сего увѣренія и отрицаются дѣлаемыя ему жертвы.

«Съ тѣхъ поръ какъ учредились человѣческія общества: видится въ нихъ безпрерывное бореніе между силами личнаго самолюбія все къ себѣ влекущаго и силами закона все относящаго къ общему благу» [1]).

Въ этой борьбѣ законъ не могъ оказаться побѣдителемъ, если ему не оказывалъ содѣйствіе весь строй управленія на мѣстахъ, вся его организація.

«Съ нѣкотораго времени вошло у насъ въ обыкновеніе всѣ недостатки управленія сваливать на несовершенство нашихъ законовъ», замѣчалъ Сперанскій [2]).

«Вы жалуетесь на не совершенство вашихъ законовъ, уголовныхъ и гражданскихъ, можно бы было возразить симъ ценсорамъ, столь скорымъ, столь готовымъ давать совѣты правительству; но измѣрили ли вы вредное вліяніе прочихъ частей управленія на сію вѣтвь законодательства; опредѣлили ли, до какой степени недостаточна и не связна ваша полиція затрудняющая теченіе суда, попуская преступленіямъ старѣться безъ слѣдствій, представляя слѣдствія безъ обстоятельствъ, теряя обстоятельства временемъ небреженіемъ, и недостатками исполнителей!—Какимъ образомъ на пространствѣ пяти или 600 верстъ, земской исправникъ, безъ куска хлѣба, изъ бѣдныхъ дворянъ выбранный, съ подобными ему нищими засѣдателями, можетъ привести законъ въ уваженіе, пресѣчь насилія на мѣстѣ, предохранить собственность отъ похищеній и тѣмъ отвратить разорительныя тяжбы!

«Какимъ образомъ въ государствѣ, гдѣ земельныя владѣнія по большей части не обмежеваны, гдѣ права и на обмежеванныя еще не удостовѣрены, гдѣ вся економическая часть въ крайнемъ безпорядкѣ и упущеніи могутъ быть тяжбы не многочисленны и не..! Какимъ образомъ законъ можетъ дѣйствовать, когда не поддерживается разумомъ и просвѣщеніемъ исполнителей, и когда исполнители сіи еще не образованы!—И наконецъ, чтобъ все заключить въ одномъ словѣ, гдѣ самой текстъ закона извѣстенъ только по секретарскимъ письменнымъ тетрадямъ отъ одного къ другому переходящимъ. Познали ли вы до какой степени судьѣ

---

[1]) Имп. Публичн. Библ., Рукописн. Отд., Собр. Рѣпинск., А, е, л. 3.
[2]) Ibidem, А, е, л. 32.

трудно быть честнымъ тамъ, гдѣ нѣтъ общаго мнѣнія, гдѣ нѣтъ извѣстности въ дѣяніяхъ суда, нѣтъ отвѣтственности, нѣтъ свѣту, нѣтъ способовъ ученія.—Исправьте всѣ сіи несовершенства суду побочныя и отъ другихъ частей управленія зависящія: и тогда разсуждайте о дѣйствіи нашихъ законовъ» [1]).

Не забудемъ, что, черпая изъ запаса идей современной ему теоретической мысли, Сперанскій находился не въ независимомъ положеніи кабинетнаго ученаго; свобода дѣйствія, выбора того или иного ученія въ качествѣ руководящаго начала, была связана у Сперанскаго не только трудностями, сопряженными съ дѣятельностью каждаго практическаго реформатора, не только положеніемъ его, въ качествѣ генералъ-губернатора, да притомъ сибирскаго, но и личными условіями жизни упомянутаго государственнаго человѣка, сопутствовавшими ему, конечно, при его «странствованіи» по Сибири [2]). При ихъ исключительности тревожное состояніе духа [3]) Сперанскаго едва-ли было благопріятно для спо-

---

[1]) Имп. Публичн. Библ., Рукописн. Отд., Собр. Рѣпинск., А, е, л. 32, 33.

[2]) Сравн. Бар. Корфъ, Жизнь графа Сперанскаго, т. II. Изъ Пензы Сперанскій усиленно добивался разрѣшенія пріѣхать въ Петербургъ и былъ встревоженъ слухами о переводѣ въ Москву—губернаторомъ. «Вы поразили меня слухомъ о московскомъ перемѣщеніи», пишетъ онъ Столыпину отъ 10 іюня 1817 г. (Русск. Арх. 1870 г.). «Не можетъ для меня быть ничего горестнѣе и разорительнѣе—изъ губернаторовъ въ секретари къ Тормасову! Остановите сіе, если можете... Усовѣстите; долго ли будутъ играть мною, какъ мячемъ! Кажется, пора бы сію игру окончить, ибо есть Богъ и совѣсть». Назначеніе въ Москву не состоялось, но въ отвѣтъ на просьбу о четырехмѣсячномъ отпускѣ изъ Пензы въ Петербургъ Сперанскій получилъ рескриптъ императора Александра, отъ 22 марта 1819 г. (Въ память гр. Сперанскаго, стр. 105—107), которымъ сообщалось ему о назначеніи сибирскимъ генералъ-губернаторомъ. Назначеніе, такимъ образомъ, сопутствовало отказу и какъ бы прикрывало послѣдній.

[3]) «Скажу искренно: не безъ горести отправляюсь я въ Сибирь», писалъ Сперанскій императору Александру (5 апрѣля 1819 г., Въ память гр. Сперанскаго, стр. 113). «И неблагодарно и грѣшно бы мнѣ было увѣрять васъ»,—писалъ онъ графу Аракчееву,—«что я принялъ новое назначеніе мое безъ горести. Искренность, которая одна можетъ составить всю мою передъ вами заслугу, заставляетъ меня признаться, но признаться вамъ единственно, что вѣсть сія тронула меня до глубины сердца» (5 апрѣля 1819 г., Въ память гр. Сперанскаго, стр. 118). И въ письмѣ Сперанскаго къ гр. Гурьеву, читаемъ: «вмѣсто Петербурга я нынѣшнимъ же лѣтомъ долженъ быть въ Иркутскѣ. По множеству причинъ отправленіе сіе весьма для меня горестно. Послѣ всего, что я испыталъ, мнѣ простительно видѣть вещи съ самой мрачной ихъ стороны; но да будетъ во всемъ воля Божія!» (5 апрѣля 1819 г., Въ память гр. Сперанскаго, стр. 120). Въ

койной организаторской работы, увлекая его къ мысли скорѣйшаго возвращенія въ Петербургъ, гдѣ грезилась возможность возвращенія вліянія на ходъ дѣлъ государства.

Будемъ ли мы вмѣстѣ съ Ковалевскимъ относить причину ссылки Сперанскаго къ невыгодному вліянію, оказанному Наполеономъ на характеръ императора Александра[1]) и видѣть въ этой ссылкѣ жертву, принесенную общественному мнѣнію передъ началомъ народной войны[2]), или послѣдуемъ за бар. Корфомъ, видящимъ главную причину событія въ интригѣ, окружавшей государя[3]), или признаемъ наиболѣе удовлетворительное объясненіе въ измѣнившихся личныхъ отношеніяхъ императора и его бывшаго любимца, не безъ связи съ необходимостью принять рѣшеніе по проектамъ внутренняго государственнаго преобразованія[4]),—фактъ ссылки безъ слѣдствія и суда остается несомнѣннымъ и неотрицаемымъ.

письмѣ своемъ къ дочери онъ называетъ назначеніе свое въ Сибирь «новымъ ударомъ бурнаго вѣтра» и прибавляетъ: «вчера я получилъ вѣсть сію и, признаюсь, еще не образумился. Думаю, однако же, что Господь дастъ мнѣ силы перенести и сіе огорченіе, по всей вѣроятности послѣднее: ибо есть конецъ всякой силѣ изобрѣтенія и есть же конецъ всякому и терпѣнію» (Отъ 10 апрѣля 1819 г., Русск. Арх. 1868). «Что я ни дѣлалъ, чтобъ избѣжать Сибири и никакъ не избѣжалъ»,—пишетъ онъ Столыпину.—«Мысль сія, какъ ужасное ночное привидѣніе, преслѣдовала меня всегда, начиная съ 17 марта 1812 года и наконецъ постигла» (Отъ 1 апрѣля 1819 г., Русск. Арх. 1871). Черезъ два дня послѣ приведеннаго письма Сперанскій, овладѣвъ собою, пишетъ тому же Столыпину: «это прямо перстъ Божій и воля Государева и слѣдовательно предметъ не ропота, но благоговѣнія и покорности» (Отъ 3 апрѣля 1819 г., Русскій Архивъ 1871 г.).

[1]) Е. Ковалевскій, Графъ Блудовъ и его время. Спб., 1866, стр. 65, 66. Сравн. Н. К. Шильдеръ, Императоръ Александръ Первый, его жизнь и царствованіе, т. III, стр. 367, примѣч. 62.

[2]) Е. Ковалевскій, op. cit., стр. 79. Сравн. также Воспоминанія Вигеля т. II, часть 4, стр. 22; также Н. К. Шильдеръ, op. cit., стр. 45, 46, 367 (примѣч. 63).

[3]) Жизнь графа Сперанскаго, т. II, стр. 1—30.

[4]) М. Погодинъ, Сперанскій, Русск. Арх. 1871 г., Н. К. Шильдеръ Императоръ Александръ Первый, его жизнь и царствованіе, т. III, стр. 31—53. Въ письмѣ Сперанскаго къ Императору Александру отъ 23 марта 1812 г. (Н. К. Шильдеръ, Александръ I въ Русск. Біограф. Словарѣ, т. I, стр. 243), про связь ссылки съ проектами внутренняго государственнаго преобразованія, читаемъ: «Ce travail, Sire, source première et unique de tout ce qui m'est arrivé, est d'une nature trop relevée pour permettre qu'il soit confondu avec les autres

Какъ ни трудно разобраться однако въ причинахъ событія, можно утверждать, что послѣднее должно было сильно повлiять на душевное состояніе Сперанскаго. Переживаемую глубокую превратность судьбы ему было тѣмъ тяжелѣе переносить, чѣмъ менѣе встрѣчалъ онъ поддержки въ общественномъ мнѣніи; послѣднее, казалось, одобряло понесенную опальнымъ государственнымъ человѣкомъ кару за предполагаемую, но не доказанную измѣну [1]).

Это событіе имѣло глубокое вліяніе, если не на воззрѣнія, то на характеръ Сперанскаго; сказалось однако это вліяніе далеко не сразу.

Еще въ Перми Сперанскій пишетъ императору Александру письмо, полное достоинства и вѣры въ руководившіе имъ идеалы.

«Сіе жестокое предубѣжденіе о связяхъ моихъ съ Франціею»,— читаемъ мы въ упомянутомъ письмѣ,—«бывъ поддержано эпохою

---

et qu'il traîne dans les chancelleries du ministère. Je serais en Sibérie, Sire, que je ne cesserai de croire que tôt ou tard V. M. reviendra aux mêmes idées fondamentales: elles ont été empreintes dans Votre coeur; ce n'est pas moi qui les ai proposées: je les ai trouvées toutes formées dans Votre esprit, et si leur exécution peut et doit être modifiée ou remise aux temps plus calmes, leur principe ne saurait jamais être attaqué».

[1]) Въ Воспоминаніяхъ Вигеля, т. II, часть 4, стр. 21, читаемъ: «Первая важная вѣсть, которую получили мы въ концѣ марта, была о неожиданныхъ отставкѣ и ссылкѣ Сперанскаго: но эта вѣсть громко разнеслась по всей Россіи. Не знаю, смерть лютаго тирана могла ли бы произвесть такую всеобщую радость»; и далѣе, стр. 22: «въ безпокойствѣ духа, въ которомъ находился государь при ожиданіи великихъ событій, предался онъ подозрѣніямъ и рѣшился величію обстоятельствъ принесть великую жертву. Вся Россія требовала ея, и въ гласѣ народа послышался Александру гласъ Божій». Сравн. Записки А. Я. Булгакова, Русск. Арх. 1867, № 11, гдѣ по поводу ссылки Сперанскаго находимъ слѣдующія восклицанія: «О извергъ! чудовище!... Разрушительный геній Сперанскаго руководилъ всѣмъ»; также и Чт. Об. Ист. и Др., 1859 г. кн. 2-я, отд. V. «Великъ день для отечества и насъ всѣхъ—17-й день марта!»—пишетъ В. И. Бакунина. «Богъ ознаменовалъ милость свою на насъ, паки къ намъ обратился, и враги наши пали. Открыто преступленіе въ Россіи необычайное, измѣна и предательство. Неизвѣстно еще всѣмъ, ни какъ открылось злоумышленіе, ни какія точно были намѣренія, и какимъ образомъ должны были приведены быть въ дѣйствіе. Должно просто полагать, что Сперанскій намѣренъ былъ предать отечество и государя врагу нашему. Увѣряютъ, что въ то же время хотѣлъ возжечь бунтъ вдругъ во всѣхъ предѣлахъ Россіи и, давъ вольность крестьянамъ, вручить имъ оружіе на истребленіе дворянъ. Извергъ, не по доблести возвышенный, хотѣлъ довѣренность государя обратить ему на погибель... Русск. Старина, т. 47-й, стр. 393.

моего удаленія, составляетъ теперь самое важное и, могу сказать, единственное пятно моего въ народѣ обвиненія».

«Вамъ единственно, всемилостивѣйшій Государь, вашей справедливости принадлежитъ его изгладить. Смѣю утвердительно сказать въ вѣчной правдѣ предъ Богомъ, вы обязаны, Государь, сіе сдѣлать. Вы не можете тутъ имѣть во мнѣ ни малѣйшаго сомнѣнія; вашею тайною, а не своею, я связанъ: слѣдовательно, вамъ же и развязать все должно. Финансы, налоги, новыя установленія, всѣ дѣла публичныя, въ коихъ я имѣлъ счастіе быть вашимъ исполнителемъ, все оправдается временемъ; но здѣсь чѣмъ я оправдаюсь, когда все покрыто и должно быть покрыто тайною»[1]).

Но уже въ Великопольѣ Сперанскій человѣкъ нравственно надломленный. Въ этомъ нетрудно убѣдиться изъ письма его къ императору Александру, по поводу заключенія священнаго союза. Ни слова не встрѣчаемъ мы въ этомъ письмѣ о прошломъ, объ опредѣленныхъ задачахъ государственнаго управленія, о своемъ къ нимъ отношеніи; Сперанскій весь въ мистическомъ ожиданіи во-

---

[1]) «Богъ, общій Отецъ и Судія государей и ихъ подданныхъ»,—читаемъ мы въ томъ же пермскомъ письмѣ,—«да благословитъ благія намѣренія Вашего Величества на пользу государства, да ниспошлетъ вамъ исполнителей кроткихъ безъ малодушія и усердныхъ безъ властолюбія. Сіе будетъ навсегда предметомъ желаній человѣка, коего многіе въ службѣ могутъ быть счастливѣе, но никто не можетъ быть лично вамъ преданнѣе». И глубокая вѣра въ свои идеалы слышится въ словахъ Сперанскаго, когда онъ говоритъ про свои бесѣды съ императоромъ Александромъ: «Бесѣды сіи мнѣ тѣмъ были пріятнѣе, чѣмъ болѣе я видѣлъ, что предметъ ихъ сообразенъ съ сердечными вашими чувствами. Не изъ книгъ, не изъ актовъ и хартій почерпалъ я сіи истины; онѣ были изліяніемъ души моей, смѣю сказать, ими преисполненной. Обстоятельства и многодѣліе прервали слишкомъ рано сіи лестныя для меня сношенія и хотя не имѣлъ я еще времени открыть вамъ во всемъ пространствѣ истинныя ихъ знаменованія, но судя по самому ихъ началу, смѣю сослаться на собственное ваше сердце и на самыя бумаги, у васъ оставшіяся, что̀ другое въ сихъ истинахъ вы слышали отъ меня, кромѣ указаній на достоинство человѣческой природы, на высокое ея предназначеніе, на законъ всеобщей любви, яко единый источникъ бытія, порядка, счастія, всего изящнаго и высокаго?»

Письмо Сперанскаго къ императору Александру изъ Перми, въ Янв. 1813 г. Богдановичъ, V, Приложенія; также Пыпинъ, Общественное движеніе; Приложенія, I. Справедливо замѣтилъ по поводу пермскаго письма Погодинъ (Рус. Арх. 1871 г. ст. 1194), что «только совершенное убѣжденіе въ своей невинности можетъ сообщить рѣчи такую силу и твердость».

дворенія всесвѣтнаго мира, какъ послѣдствія только что завершеннаго міроваго кровопролитія [1]).

Лишь ближайшее ознакомленіе съ Сибирскимъ краемъ примирило до извѣстной степени Сперанскаго съ своимъ «странствованіемъ», зародивъ въ немъ надежду быть полезнымъ краю [2]). Надежда эта была не изъ сильныхъ [3]). При томъ теперь Сперанскій надѣялся быть полезнымъ въ иномъ смыслѣ, чѣмъ въ первую эпоху своей дѣятельности. Широкіе планы государствен-

---

[1]) Письмо отъ 6 января 1816 г., Русск. Арх. 1867.

[2]) «Здѣсь-то настоящая Сибирь»,—пишетъ Сперанскій дочери изъ Нижнеудинска 21 августа 1819 г. (Пам. Сперанскаго, стр. 226),—«и здѣсь-то наконецъ я чувствую, что Провидѣніе, всегда правосудное, не безъ причины меня сюда послало. Я былъ здѣсь дѣйствительно Ему нуженъ, чтобъ уменьшить страданія, чтобъ оживить надежды, почти уже исчезавшія, и ободрить терпѣніе, слишкомъ утомленное». Сравн. письмо къ гр. Уварову, гдѣ о сибирскомъ «странствованіи» читаемъ: «не выбралъ бы я его самъ собою, но радъ, что оно для меня выбрано. Нравственная или, лучше сказать, политическая сторона сего края, мѣстное управленіе его и родъ дѣлъ, на меня возложенныхъ, превышаютъ почти все мое терпѣніе; но чудесная сила здѣшней природы, удобность видѣть и почти считать всѣ степени общественнаго образованія и чувство, что въ общемъ движеніи разума человѣческаго, въ развитіи силъ его, я здѣсь нелишній, что тѣмъ или другимъ образомъ, въ настоящемъ или будущемъ могу быть полезенъ—сіе одно заставляетъ меня забывать всѣ трудности, пренебрегать всѣ опасности моего положенія». (Памяти Сперанскаго, стр. 231).

[3]) «И Томскъ и вообще Томская губернія»,—писалъ Сперанскій,—«по богатству произведеній и по климату ея, весьма умѣренному и въ полуденной части прекрасному, могла бы быть одною изъ лучшихъ губерній въ Россіи; но худое управленіе сдѣлало изъ нея сущій вертепъ разбойниковъ. Сіе противорѣчіе между возможностью и дѣломъ разрываетъ сердце. Надежда современемъ согласить противорѣчіе такъ еще слаба, что не можно на нее оперѣться». Русск. Арх. 1868, № 11, бар. Корфъ, Жизнь графа Сперанскаго, II, стр. 197 Сравн. Сиб. Ок., Приложенія, I, стр. 50, 51, гдѣ про Колыванскій край читаемъ: «Край сей сама природа предназначила къ сильному населенію и къ самымъ богатымъ произведеніямъ земледѣлія, торговли и промышленности. Но сихъ послѣдствій при настоящемъ его устройствѣ ожидать невозможно. Кто будетъ селиться въ заводской округѣ?—Примѣры постепенной приписки къ заводамъ устрашаютъ и самыхъ предпріимчивыхъ; сему есть рѣшительное доказательство. Между тѣмъ какъ въ теченіе 10-ти послѣднихъ лѣтъ въ Каинской и сѣверную часть Томскаго уѣзда, въ мѣста, кои по своимъ выгодамъ никакъ съ колыванскими сравняться не могутъ, переселилось добровольно изъ другихъ Губерній значительное число крестьянъ, между тѣмъ какъ въ Тобольскую Губернію въ тоже время и также добровольно переходили и нынѣ переходятъ—въ Колыванскую область, лучшую во всей Сибири и можетъ быть во всей Россіи, не явилось ни одной души къ переселенію».

наго преобразованія отошли въ область памятниковъ біографіи ихъ составителя. Послѣдній не только сосредоточился въ данномъ случаѣ на областномъ управленіи Сибирскаго края, но и значительно съузилъ, какъ мы увидимъ ниже, предлагаемыя практическія мѣры, сравнительно съ сопутствующими этимъ мѣропріятіямъ мотивами.

«Зная свойства Сперанскаго»,—говоритъ проф. В. И. Сергѣевичъ,—«происшедшую въ немъ перемѣну надо объяснять только тѣмъ, что онъ усомнился въ возможности провести свои первоначальныя воззрѣнія, а потому и далъ другое направленіе своей дѣятельности... Сперанскій сталъ дѣлать то, что при данныхъ условіяхъ находилъ возможнымъ. Могутъ сказать, что онъ былъ, въ такомъ случаѣ, непослѣдователенъ и дѣйствовалъ противъ лучшихъ своихъ убѣжденій. Отъ упрека въ непослѣдовательности едва-ли можно защитить его. Но эта-та возможность дѣйствовать даже непослѣдовательно, когда непослѣдовательность является результатомъ сознательнаго выбора, и есть одно изъ проявленій человѣческой свободы» [1]).

И проф. Филипповъ, воздавая должное изумительному творчеству мысли Сперанскаго, громадной его энергіи и неустанной жаждѣ дѣятельности, всецѣло обращенной въ той или иной формѣ «на осуществленіе начала законности въ управленіи государствомъ», ставитъ на видъ, что «обстоятельства личной жизни этого человѣка слишкомъ рѣзко и рѣшительно отразились на самомъ направленіи его общественной дѣятельности» [2]).

---

[1]) В. И. Сергѣевичъ, Государство и право въ исторіи (Сб. Государств. Знаній, т. VII, стр. 28, 29).

[2]) Филипповъ, Значеніе Сперанскаго въ исторіи русскаго законодательства 1-ой половины XIX вѣка (Русская Мысль, 1889, № 4).

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Сибирское Учрежденіе и областное законодательство.

1.

Независимо отъ личнаго воздѣйствія на жизнь сибирскаго общества [1]), Сперанскій оставилъ по себѣ въ краѣ замѣтный слѣдъ составленнымъ имъ Сибирскимъ Учрежденіемъ.

---

[1]) «Новою жизнью повѣяло въ Сибири съ пріѣздомъ Сперанскаго», читаемъ мы у Вагина, Истор. Свѣд. т. I, стр. 1. «Сибиряки увидѣли въ вельможѣ человѣка. Они снова начали жить и дышать свободно. Самовластіе, лихоимство, всякаго рода притѣсненія, на которыя они жаловались такъ долго и такъ безполезно, стали прекращаться мѣрами власти. Власть эта сдѣлалась, дѣйствительно, тѣмъ, чѣмъ надлежало ей быть—защитницей, а не гонительницей населенія». И Щаповъ (Сибирское общество до Сперанскаго) высокаго мнѣнія о нравственномъ воздѣйствіи Сперанскаго на Сибирь.

«До энтузіазма», говоритъ онъ, «одушевленный филантропическими идеями и чувствами, въ бесѣдахъ съ императоромъ Александромъ I указывавшій на достоинство человѣческой природы, на законъ всеобщей любви, яко единый источникъ бытія, порядка, счастія, всего изящнаго и высокаго, Сперанскій и въ Сибирь явился великимъ филантропомъ. Въ сибирскомъ обществѣ онъ единственными своими друзьями называлъ колодниковъ и чернь. Главнымъ призваніемъ своимъ въ Сибири онъ считалъ установленіе и введеніе лучшихъ человѣколюбивыхъ учрежденій, основанныхъ на филантропическихъ принципахъ, на идеѣ улучшенія быта забитыхъ, угнетенныхъ массъ сибирскаго общества ссыльно-поселенцевъ, бѣдныхъ городскихъ и сельскихъ жителей, страдавшихъ отъ купеческой и чиновничей монополіи въ торговлѣ хлѣбомъ и всѣми жизненными припасами».

Приводя, цитированные и нами отзывы Вагина и Щапова, Сукачевъ (Иркутскъ, стр. 30, 31), справедливо замѣчаетъ, что эти оба автора «будучи сибиряками, ближе и лучше другихъ могутъ судить о мѣрѣ и свойствѣ пси-

Въ послѣднемъ необходимо отличать самый текстъ закона отъ сопровождавшихъ законопроектъ мотивовъ.

Одни изъ лучшихъ страницъ отчета Сперанскаго по сибирской ревизіи, мотивы къ Сибирскому Учрежденію достойны всякаго признанія.

«Преобразить личную власть въ установленіе», такъ выражался самъ Сперанскій въ своемъ отчетѣ, «и, согласивъ единство ея дѣйствія съ гласностію, охранить ее отъ самовластія и злоупотребленій законными средствами, изъ самаго порядка дѣлъ возникающими; учредить дѣйствіе ея такъ, чтобъ оно было не личнымъ и домашнимъ, но публичнымъ служебнымъ упражненіемъ» [1]).

Итакъ Сибирскимъ Учрежденіемъ предположено было создать такую систему административныхъ установленій, которая покончила бы съ личнымъ началомъ въ управленіи; и если бы эта задача была Учрежденіемъ 1822 г. достигнута въ дѣйствительности — нѣтъ сомнѣнія, что упомянутый законодательный актъ составилъ бы эпоху въ исторіи; порукой тому значеніе борьбы съ личнымъ началомъ въ управленіи, когда оно пустило корни въ самомъ административномъ строѣ, въ привычкахъ управляющихъ, въ міровоззрѣніи массъ.

Едва ли кто станетъ подозрѣвать Сперанскаго въ томъ, что онъ недостаточно измѣрилъ трудности предлежавшей ему задачи и думалъ слишкомъ легко справиться съ упомянутою болѣзнью, исторически привившейся русскому управленію. Все политическое прош-

---

хическаго, такъ сказать, вліянія дѣятельности Сперанскаго на жизнь сибирскаго общества. Смотря на дѣло съ разныхъ точекъ зрѣнія, но сходясь въ общей оцѣнкѣ, они отводятъ значенію Сперанскаго для Сибири именно то мѣсто, съ котораго не сведутъ его ни время, ни недостатки его реформъ, ни замѣна установленныхъ этими реформами учрежденій другими. Если старой Сибири — Сибири временъ Жолобовыхъ, Крыловыхъ, правителей-сатраповъ, купеческихъ вожделѣній и гнета—чужды были понятія законности и гуманности, то заслуга Сперанскаго, главная и незыблемая, въ нераздѣленіи этихъ нерѣдко разлучаемыхъ, но другъ безъ друга для человѣческаго общества непригодныхъ началъ. Успѣшно или неуспѣшно дѣйствовали въ Сибири выработанныя для нея Сперанскимъ законоположенія, во всякомъ случаѣ они были первыми, хотя бы и слабыми, проводниками въ жизнь сибирскаго общества не одной только законности, но и гуманнаго отношенія къ людямъ,—гуманной законности».

[1]) Сиб. Ок., Приложенія, I, стр. 84.

лое до 1822 г. этого государственнаго человѣка громко свидѣтельствуетъ о томъ, что «личное начало» въ управленіи было вполнѣ ясно ему въ своихъ корняхъ и послѣдствіяхъ: «къ чему законы», читаемъ мы во Введеніи къ уложенію государственныхъ законовъ [1], «когда скрижали ихъ каждый день могутъ быть разбиты о первый камень самовластія!» Борьба съ этимъ личнымъ началомъ въ управленіи занимала видное мѣсто въ той политической программѣ, которую онъ назвалъ въ минуту откровенности передъ императоромъ Александромъ «первымъ и единственнымъ источникомъ своихъ несчастій» [2].

Но не только въ своемъ прошломъ Сперанскій отдавалъ себѣ ясный отчетъ въ значеніи разсматриваемаго явленія, и въ эпоху сибирской ревизіи это сознаніе было ему не чуждо.

«Власть личная удобно перерождается въ злоупотребленіе и всегда почти имѣетъ видъ самовластія», читаемъ мы въ отчетѣ Сперанскаго.

«Дѣйствуя безъ публичныхъ и законныхъ участниковъ и по причинамъ, ей одной извѣстнымъ, она не можетъ даже и при самой чистотѣ намѣреній оградить себя отъ подозрѣній. Въ Сибири, гдѣ нѣтъ еще публичнаго мнѣнія и гдѣ по недостатку дворянства и быть оно долго еще не можетъ, подозрѣнія сіи дѣйствуютъ еще сильнѣе. Самыя разстоянія усиливаютъ ихъ: ибо предполагается, что ничто до высшей власти не доходитъ потому, что и въ самомъ дѣлѣ не доходитъ многое. По продолжительному навыку сихъ подозрѣній и по опытамъ самовластнаго личнаго распорядка, вообще люди тамъ думаютъ, что все зависитъ отъ произвола Начальника, и о законности дѣйствій тамъ еще менѣе имѣютъ понятія, нежели въ другихъ мѣстахъ. Одинъ способъ защиты и противодѣйствія—доносы и ябѣда» [3].

Но чѣмъ думалъ реформаторъ обезпечить успѣхъ столь сложной, трудной и отвѣтственной реформы: охранить власть отъ искушенія впасть въ самовластіе и не допустить злоупотребленій предположено было—«законными средствами, изъ самаго порядка дѣлъ возникающими»: опредѣленные порядки дѣлопроизводства должны были разрѣшить поставленную задачу.

---

[1]) Имп. Публ. Биб., Рук. Отд., соб. Рѣпинскаго, А, ж. л. 22.
[2]) См. выше стр. 188, примѣч. 4.
[3]) Сиб. Ок., Приложенія, I, стр. 81.

Между тѣмъ Сибирское Учрежденіе не внесло въ жизнь никакихъ существенно новыхъ устоевъ, способныхъ придать силу строю управленія, оставленному и по Учрежденію 1822 г. исключительно на бюрократическихъ основахъ, едва ли могущихъ дѣйствительно достигнуть намѣченной цѣли.

То же несоотвѣтствіе задачи и средствъ, употребленныхъ для ея разрѣшенія находимъ мы и въ области надзора.

«Усилить надзоръ», полагалъ необходимымъ Сперанскій, «собравъ раздробленныя и потому безсильныя его части въ одно установленіе, и тѣмъ вмѣсто безплодной переписки сдѣлать его средствомъ къ дѣйствительному исправленію, замѣнивъ имъ съ одной стороны удаленный отъ Сибири надзоръ высшаго Правительства, а съ другой недостаточный надзоръ общаго мнѣнія» [1]).

И относительно необходимости надзора и его значенія въ строѣ управленія мы имѣемъ краснорѣчивыя страницы въ отчетѣ Сперанскаго.

«Если бы личная власть ограждена была даже и подробными и самыми вѣрными правилами: то и тогда, бывъ удалена отъ надзора, и не имѣя вокругъ себя ни преграды, ни предостереженія, она легко могла бы впасть въ самовластіе. Довѣріе къ личнымъ свойствамъ тутъ не защита: ибо въ самовластіе впадаютъ постепенно, нечувствительно и не всегда съ худымъ намѣреніемъ. Напротивъ при намѣреніяхъ самыхъ лучшихъ, по самому усердію къ добру и желая дойти къ нему кратчайшею дорогою или избрать рѣшительнѣйшія мѣры, увлекаются въ заблужденія; сперва для сокращенія нарушаютъ формы маловажныя, потомъ идутъ къ важнѣйшимъ, наконецъ касаются и существа дѣла, и такимъ образомъ поступаютъ всегда по добрымъ побужденіямъ, изпровергаютъ порядокъ, и дѣйствуя по совѣсти дѣйствуютъ противозаконно» [2]).

---

[1]) Сиб. Ок., Приложенія, I, стр. 85.

[2]) Сиб. Ок., Приложенія, I, стр. 81 и слѣд. Эти въ высокой степени важные мотивы были донынѣ извѣстны въ литературѣ въ искаженномъ видѣ, такъ какъ даже Вагинъ, спеціально занимавшійся дѣятельностью Сперанскаго въ Сибири, не обратился къ подлиннику отчета по сибирской ревизіи, а довѣрился печатному изданію—«Обозрѣніе Главныхъ Основаній мѣстнаго управленія Сибири». Это изданіе, названное бар. Корфомъ «пространной объяснительной запиской» (Жизнь гр. Сперанскаго, II, стр. 229, примѣчаніе), составленное въ 1841 году бывшимъ управляющимъ дѣлами сибирскаго комитета Величко,

Итакъ «определенныя формы» для дѣйствія извѣстнаго установленія — вотъ тотъ спасительный якорь, на которомъ пытался утвердить безопасность начала законности въ управленіи составитель Сибирскаго Учрежденія.

Но формы являются внѣшними признаками, по которымъ можно узнать пути закономѣрнаго развитія дѣятельности органовъ управленія, точками опоры для послѣднихъ. Эти точки опоры однако не имѣютъ еще сами по себѣ творческой силы доставить въ жизни торжество началу законности: упомянутое начало должно быть обезпечено самодовлѣющей организаціей управленія. Если такой организаціи нѣтъ, возможно соблюденіе «формъ», прикрывающихъ личное усмотрѣніе.

Тургеневъ полагалъ, что Сперанскій склоненъ былъ придавать формамъ всемогущее значеніе (l'omnipotence de la forme) [1].

По обстоятельствамъ времени, Сибирское Учрежденіе было чуждо широкаго пониманія значенія формъ: приходилось довольствоваться формами «изъ самаго порядка дѣлъ возникающими», т. е. порядками дѣлопроизводства. Такая формула сложилась вѣроятно не безъ вліянія въ этомъ вопросѣ цензора Сибирскаго Учрежденія, графа Аракчеева, о «пристрастіи къ формамъ» котораго свидѣтельствуетъ его современникъ и подчиненный — Батеньковъ [2].

по порученію гр. Блудова, въ то время главноуправляющаго II отд. Соб. Е. В. канц. (Дѣло Спб. Ком. 1860 № 85), оказывается ненадежнымъ источникомъ. Въ данномъ случаѣ напр. глубокомысленныя замѣчанія, достигающія по силѣ анализа философской высоты, совершенно искажены произвольными вставками.

Составитель «Обозрѣнія», откуда Вагинъ (Историч. Свѣд., т. II, стр. 257, 258), почерпнулъ изложеніе мотивовъ, приведенныхъ нами въ подлинной редакціи, какъ будто смутился широтою мысли Сперанскаго въ подлинномъ (рукописномъ) отчетѣ и счелъ нужнымъ ослабить текстъ вставками, ставящими мысли автора крайне тѣсные предѣлы, едва ли не противъ его воли.

[1]) Tourgueneff, La Russie et les Russes, 1847, I, стр. 576.

[2]) Дубровинъ, Письма главн. дѣят. царств. имп. Александра I, стр. 467. Съ точки зрѣнія гр. Аракчеева формы имѣютъ совершенно особое содержаніе. Военный, едва ли видавшій пули, и тѣмъ болѣе сосредоточившійся на муштровкѣ войскъ въ мирное время (согласно существовавшему въ то время воззрѣнію, что «война портитъ войска») упомянутый генералъ вынесъ изъ суровой, пройденной имъ въ Гатчинѣ, школы—поклоненіе внѣшнимъ формамъ военнаго дѣла, какъ главнѣйшимъ способамъ его развитія. То, что для стратега имѣетъ лишь служебное значеніе, при разрѣшеніи задачи, поставленной войною, то пріобрѣтало особенное, самостоятельное, первенствующее значеніе съ

Позволительно сомнѣваться, насколько соизмѣрима была задача, поставленная себѣ реформаторомъ со средствами, коими предположено было ея достиженіе; тѣмъ болѣе что остальные мотивы къ реформѣ касались лишь подробностей ея, оставляя въ тѣни главную задачу.

Далѣе предположенія составителя Сибирскаго Учрежденія клонились къ тому, чтобы «раздѣлить и разкрыть тѣ установленія, кои бывъ сокрыты и смѣшаны въ Губернскомъ Правленіи не производили своего дѣйствія, тѣсня себя взаимно и мѣлкими подробностями подавляя главные предметы правленія».

Но на одномъ принципѣ раздѣленія, обособленія не можетъ быть построена ни одна система областнаго управленія. Необходимо, чтобы самостоятельныя въ кругу своего вѣдомства установленія находили свое мѣсто въ единой организаціи. Эту мысль выражалъ Сперанскій, когда высказывалъ требованіе, чтобы «постепенностью, связію, средоточіемъ всѣхъ частей Управленіе сдѣлать, чтобъ части сіи одна другой содѣйствовали, чтобъ весь составъ Губернскаго Управленія представлялъ нѣчто цѣлое и совокупное, и могъ бы въ назначенномъ ему кругѣ самъ собою двигаться, находя въ себѣ и средства къ сему движенію и побудительную силу».

Наконецъ Сперанскій признавалъ необходимымъ «приспособить Управленіе къ особенному положенію тѣхъ областей, кои при великомъ пространствѣ весьма мало имѣютъ населенія» также какъ—«простотою и удобностію обрядовъ доставить каждому роду дѣлъ свойственное и успѣшное движеніе» [1]).

Таковы мотивы. Обращаясь къ тексту Сибирскаго Учрежденія, мы должны замѣтить, что онъ до извѣстной степени расходится съ мотивами законопроекта. Составитель Сибирскаго Учрежденія скорѣе сопоставилъ мотивы съ законопроектомъ, нежели провелъ свои предположенія, намѣренія и желанія въ самый текстъ закона.

Въ самомъ дѣлѣ, самыя тщательныя розысканія въ текстѣ Сибирскаго Учрежденія такого начала, которое было бы въ со-

---

точки зрѣнія упомянутой школы.—Призванный къ вліянію и на гражданскія дѣла государства, гр. Аракчеевъ долженъ былъ черпать изъ запаса идей, доступныхъ ему по воспитанію, образованію и пройденной службѣ и естественно остановился на поклоненіи формамъ, какъ началу, устанавливающему внѣшнюю дисциплину, внѣшній порядокъ.

[1]) Сиб. Ок., Приложенія, I, стр. 85.

стояніи выполнить упомянутую выше великую задачу организаціи установленій, едва ли могутъ дать удовлетворительные результаты.

Оставлена была и по Сибирскому Учрежденію безъ улучшеній организація отвѣтственности должностныхъ лицъ, что не могло не повлечь за собою тѣхъ послѣдствій, которыя всегда въ исторіи сопутствуютъ безотвѣтственному управленію, столь склонному переходить въ произволъ.

Напрасно стали бы мы искать въ Сибирскомъ Учрежденіи оргабизацій самоуправленія. Тамъ, гдѣ могло бы имѣть мѣсто выборное начало, Сибирское Учрежденіе обходитъ вопросъ намеками или даже молчаніемъ.

Слабымъ отголоскомъ упомянутыхъ выше руководящихъ мотивовъ въ текстѣ закона является, какъ мы увидимъ ниже, система совѣтовъ, составляющая самую характерную черту Сибирскаго Учрежденія.

Далѣе нельзя не оговорить, что отдѣльныя части Учрежденія развиты и обработаны совершенно неравномѣрно. Наибольшее вниманіе удѣлено высшимъ въ области установленіямъ. Вѣрный воспринятымъ воздѣйствіямъ политическихъ ученій XVIII вѣка, составитель Сибирскаго Учрежденія начинаетъ зданіе областнаго управленія не снизу, съ основъ управленія, съ его первоначальныхъ ячеекъ, а сверху, съ главы областнаго управленія.

Этотъ пріемъ, въ духѣ системъ централизованнаго управленія, можетъ въ настоящее время вызвать основательныя сомнѣнія насчетъ удобства ставить крышу зданія прежде заложенія его фундамента.

Всѣ степени управленія представляются важными современному государствовѣду, всѣ степени имѣютъ существенное значеніе для постановки управленія. Число этихъ степеней можетъ быть различно, можетъ подлежать сокращеніямъ; но существующія степени требуютъ организаціи.

Между тѣмъ вниманіе составителя Сибирскаго Учрежденія было распредѣлено между различными степенями административнаго строя неодинаково.

Составитель Сибирскаго Учрежденія безразлично пользуется терминами «раздѣленія» и «составленія» [1]), въ одномъ и томъ же

[1]) Сиб. Учр. §§ 1, 2, 3, 4.

смыслѣ механическаго дѣленія территоріи — «по особенному въ каждой округѣ росписанію» [1]). Между тѣмъ для надлежащей постановки областнаго начала, для глубокаго пониманія значенія области въ государствѣ, едва ли возможно пользоваться этими терминами безразлично, какъ оборотомъ рѣчи. Для того, кто усматриваетъ въ жизни государства нѣчто за предѣлами механическихъ процессовъ, въ немъ совершающихся, ясно, что въ данномъ случаѣ дѣло оборотомъ рѣчи не исчерпывается. Если съ одной стороны территорія государства дѣйствительно можетъ быть подраздѣлена «по росписанію», то не слѣдуетъ еще забывать, что жизнь государства этимъ росписаніемъ не исчерпывается, что въ рамкахъ хотя бы механическаго подраздѣленія населенія и территоріи эта жизнь созидаетъ новыя соединенія, новыя связи, духовныя и матеріальныя, не всегда легко поддающіяся учету, наблюденію, но тѣмъ не менѣе существующія и въ свою очередь вліяющія на государство и его соотношеніе съ общественными силами, общественными соединеніями. Съ этой точки зрѣнія и область получаетъ совершенно иное значеніе; она—не извѣстная величина, только на географической картѣ, не графа въ росписаніи подраздѣленій государственной территоріи, а жизненный факторъ въ развитіи государства, факторъ—относительно котораго можно не безъ основанія утверждать, что онъ участвуетъ въ сложеніи, созиданіи, поддержаніи государства; въ этомъ смыслѣ именно изъ болѣе мелкихъ территоріальныхъ величинъ слагаются болѣе крупныя, какъ бы подъ куполомъ [2]) государственнаго верховенства.

Нужды села въ организованномъ управленіи не нашли признанія со стороны Сибирскаго Учрежденія. Какъ бы мимоходомъ упомянувъ, что по селеніямъ имѣются «старшины и десятники» [3]), Сибирское Учрежденіе удовольствовалось указаніемъ, что «старшины и десятники избираются по селеніямъ» [4]), и что «старшины утверждаются Земскимъ Судомъ» [5]). Этихъ опредѣленій едва ли было достаточно, чтобы указать сельскому управленію

---

1) Сиб. Учр., § 4.

2) Ср. Gierke Iohannes Althusius, стр. 227, 261, Ejusdem, Genossenschaftsrecht, III, стр. 544.

3) Сиб. Учр., (П. С. З., № 29,125), § 134.

4) Сиб. Учр., § 140.

5) Ibidem, § 141.

опредѣленное положеніе въ системѣ государственной организаціи, а между тѣмъ выясненіе этого положенія являлось условіемъ обезпеченія опредѣленной степени самоуправленія селу, этой ближайшей къ народнымъ массамъ административной единицы.

Въ волости Сибирскому Учрежденію извѣстно волостное правленіе, составляемое изъ волостнаго головы, старосты и писаря, избираемыхъ міромъ ежегодно. Для избранія упомянутыхъ должностныхъ лицъ волости, собираются ежегодно въ Декабрѣ мѣсяцѣ въ волостное правленіе на мірской сходъ повѣренные, по одному отъ каждыхъ ста душъ сельскаго населенія. Сходъ свободенъ утвердить въ должности прежнихъ должностныхъ лицъ или избрать новыхъ членовъ правленія. Избранные голова, староста и писарь подлежатъ представленію черезъ земскій судъ на утвержденіе губернскаго или областнаго управленія. Не всѣ члены волостнаго правленія должны были по Сибирскому Учрежденію принадлежать къ составу населенія волости: «по недостатку людей грамотныхъ» Учрежденіе допускало избраніе писаря изъ людей постороннихъ за условленную плату, но требовало тѣмъ не менѣе избраніе и такого посторонняго волости писаря «непремѣнно на мірскомъ сходѣ» [1]). Предоставляя, вѣроятно, самодѣятельности волостей опредѣлить точнѣе кругъ своихъ занятій, составитель Сибирскаго Учрежденія ограничился лишь самымъ общимъ указаніемъ предметовъ вѣдомства волостнаго правленія по полиціи [2]), по хозяйству [3]) и по суду [4]). Перечисляя въ общемъ наказѣ [5]) предѣлы власти различныхъ степеней управленія, Си-

---

[1]) Сиб. Учр., §§ 134—142.

[2]) Касательно вѣдомства волостнаго правленія Сибирское Учрежденіе (§ 142, п. 1) ограничилось слѣдующимъ опредѣленіемъ: «Обязанности Земскаго Суда въ Округѣ суть обязанности Волостнаго Правленія въ волости».

[3]) По вопросу вѣдомства волостнаго правленія въ области финансоваго управленія читаемъ (Сибир. Учрежд., § 142, п. 2, 3, 4 и 5): «ежегодная раскладка податей и повинностей, какъ земскихъ, такъ и волостныхъ по числу душъ рабочихъ»; далѣе: «по сей раскладкѣ, когда она Правительствомъ будетъ утверждена, производство сбора, взносъ онаго въ Казначейство и взысканіе недоимокъ»; наконецъ, сюда же Учрежденіе относило «сельскіе магазины» и «составленіе разныхъ вѣдомостей по даннымъ формамъ».

[4]) По суду Сибир. Учрежд. (§ 142, п. 6 и 7) довѣряло волостному правленію «исполненіе судебныхъ приговоровъ», такъ же какъ «судъ въ маловажныхъ дѣлахъ по особенному сельскому положенію».

[5]) Сиб. Учр., часть III, Общій Наказъ Управленію, §§ 473—634.

бирское Учрежденіе не обмолвилось ни единымъ словомъ о предѣлахъ власти волостнаго и сельскаго управленія, ограничиваясь лишь намекомъ на предстоящее изданіе «сельскаго положенія» [1]).

Едва ли основательно будетъ возраженіе, что молчаніе Сибирскаго Учрежденія о селѣ и волости обусловлено опасеніемъ впасть въ чрезмѣрную регламентацію, могущую смять развитіе нормъ крестьянскаго обычнаго права. Опредѣленіе власти волостнаго и сельскаго управленія, въ связи съ прочной постановкой юстиціи (способной доставить дѣйствительное уваженіе закону), создало бы благопріятныя условія для развитія автономіи самаго крестьянскаго міра, обезпечивъ послѣдній отъ произвольныхъ вторженій другихъ, іерархически высшихъ установленій.

Не имѣя въ законѣ указаній предѣловъ своихъ правъ и обязанностей, волостныя правленія были лишены яснаго и точно опредѣленнаго положенія въ административномъ строѣ Сибири, между тѣмъ какъ именно опредѣленность организаціи административной системы, установленной и охраняемой закономъ, обезпечиваетъ ея развитіе.

Такая постановка управленія волости по Сибирскому Учрежденію можетъ вызвать тѣмъ болѣе недоразумѣній, что самъ Сперанскій, среди главнѣйшихъ причинъ разстройства сибирскаго управленія, упоминалъ о недостаткахъ устройства управленія въ волости. «Первыя черты сего устройства»,—читаемъ мы въ отчетѣ Сперанскаго,—«являются въ Учрежденіи объ удѣлахъ и потомъ въ докладѣ 1798-го года бывшей Хозяйственной Експедиціи; но правила сіи представляютъ одни первыя начертанія, для Сибири же, гдѣ по разстоянію городовъ Волостныя Правленія во всѣхъ дѣлахъ столь важное занимаютъ мѣсто, нѣтъ о нихъ никакого особеннаго положенія» [2]). И послѣ изданія Сибирскаго Учрежденія едва ли существенно измѣнилось къ лучшему указанное выше положеніе.

Между тѣмъ и Сперанскому было не чуждо сознаніе важнаго значенія низшихъ органовъ управленія для постановки административнаго строя государства. «Усовершать вышшіе части управленія и суда»,—замѣчалъ онъ,—«оставляя низсшіе въ без-

---

[1]) Сиб. Учр., § 142, п. 7.

[2]) Сиб. Ок., Приложенія, I, стр. 23, 24.

дѣйствіи или безпорядкѣ значитъ то же что хотѣть удержать рѣку не заградивъ ея источниковъ» [1]).

Но въ той же работѣ 1803 года Сперанскій не избѣгалъ нѣкотораго самопротиворѣчія, когда искалъ «начала» административнаго строя въ центрѣ, въ управленіи государственномъ, вмѣсто того, чтобы видѣть тамъ завершеніе всей политической системы. «Система губернскаго управленія по необходимости связана съ системою управленія государственною, также какъ средина соединена съ началомъ. Сколько бы каждая ни была сама въ себѣ совершенна, но стоя подъ вліяніемъ второй, она по необходимости должна разстроиться» [2]).

Именно эта послѣдняя точка зрѣнія соотвѣтствовала преобладающимъ идеямъ эпохи, придававшей такое значеніе въ государственной жизни центру государства, его правовой жизни.

Въ этомъ господствующемъ интересѣ эпохи къ высшимъ государственнымъ установленіямъ, не безъ нѣкотораго ущерба для вѣрнаго пониманія управленія областнаго, можно искать и найти причину незначительнаго вниманія, удѣленнаго составителемъ Сибирскаго Учрежденія селу и волости въ административномъ строѣ края.

Подтвержденіемъ высказаннаго положенія можетъ служить то обстоятельство, что и во «Введеніи къ уложенію государственныхъ законовъ» Сперанскій оставилъ вопросъ волостнаго управленія разработаннымъ далеко не въ той мѣрѣ, какъ то было бы желательно [3]).

---

[1]) Имп. Публичн. Библ., Рукопис. Отд., Собр. Рѣпинск. А, е, л. 47.

[2]) Ibidem, А, е, л. 29.

[3]) «Въ каждомъ волостномъ городѣ или въ главномъ волостномъ селеніи каждые три года изъ всѣхъ владѣльцевъ недвижимой собственности составляется собраніе подъ названіемъ волостной думы»,—читаемъ мы во «Введеніи къ уложенію государственныхъ законовъ». «Казенныя селенія отъ каждаго пятисотнаго участка посылаютъ въ думу одного старшину.

Въ волостной думѣ всѣ голоса равны. Никто голоса своего другому заочно передать не можетъ.

Предмѣты волостной думы суть:

1) Выборъ членовъ волостнаго правленія; 2) отчетъ въ зборахъ и употребленіи суммъ ввѣренныхъ волостному правленію; 3) выборъ депутатовъ въ думу окружную; число ихъ не можетъ превышать двухъ третей всего числа владѣльцевъ; 4) составленіе списка 20-ти отличнѣйшихъ обывателей волость

Въ округахъ по Сибирскому Учрежденію не было установлено единообразное устройство. Сравнительно многолюдные округа (по сибирскимъ понятіямъ) получали управленіе, распадающееся на общее и частное [1]). Въ другихъ округахъ такая сложная организація казалась излишнею, вслѣдствіе чего образовано было только частное управленіе. По отдаленности нѣкоторыхъ частей опредѣленнаго округа и затруднительности сообщенія съ ними, учреждалось такъ называемое управленіе отдѣленіями; въ округахъ малолюдныхъ управленіе довѣрено было одному должностному лицу—исправнику.

Окружной совѣтъ [2]), организованный въ «многолюдныхъ округахъ», не имѣетъ по Сибирскому Учрежденію присвоенной ему

населяющихъ, хотя бы нѣкоторые изъ нихъ были и въ отсутствіи; 5) представленіе окружной думы о общественныхъ волостныхъ нуждахъ.

Окончивъ сіи предмѣты дума распускается и мѣсто ея занимаетъ избранное ею правленіе. Срокъ созыва и время засѣданія образъ отчета и разсужденій — все сіе опредѣлится особеннымъ закономъ». Въ порядкѣ исполнительномъ тотъ же трудъ Сперанскаго касается волости лишь мимоходомъ. Предполагалось, что «Начальникъ волостнаго управленія будетъ отвѣчать одинъ начальнику окружному, сей губернатору, и онъ Министерству. Такимъ образомъ всѣ части управленія придутъ въ надлежащее единообразіе и отъ Министра до послѣдняго волостнаго начальника дѣла пойдутъ, такъ сказать, прямою линіею, не кругами какъ нынѣ во множествѣ изворотовъ, гдѣ не можно найти ни конца, ни средины разнымъ злоупотребленіямъ». Имп. Публ. Биб., Рук. Отд., Собр. Рѣпинскаго, А, ж, л. 62, 94.

[1]) Въ такъ-наз. многолюдномъ округѣ полагается по специальному установленію для полиціи, финансовъ и суда, причемъ организовано общее окружное управленіе, составленное изъ двухъ элементовъ—единоличной власти (начальникъ округа) и бюрократическаго при немъ совѣта, слагающагося изъ городничаго окружнаго судьи, земскаго исправника или старшаго засѣдателя земскаго суда, окружнаго казначея, стряпчаго и градскаго головы, если есть въ городѣ дума (Сиб. Учр. § 65).

Общее окружное управленіе призывается Сибирскимъ Учрежденіемъ къ надзору за ходомъ управленія по преимуществу, къ свидѣтельству казенныхъ суммъ, имущества, продовольственныхъ магазиновъ, остроговъ, ревизіи недоимокъ, нерѣшенныхъ дѣлъ, справочныхъ цѣнъ какъ въ городѣ, такъ и въ уѣздѣ.

Кромѣ этихъ функцій надзора на общее окружное управленіе возлагается нарядъ слѣдствій по важнѣйшимъ дѣламъ, производство торговъ и предварительный распорядокъ городскихъ, земскихъ волостныхъ и инородныхъ повинностей; далѣе представленіе о наградахъ и взысканіяхъ.

[2]) Сиб. Учр., § 226.

въ опредѣленныхъ границахъ самостоятельной власти. Онъ призванъ къ подачѣ мнѣній, къ содѣйствію должностному лицу, при которомъ состоитъ. Самый надзоръ, осуществляемый общимъ окружнымъ управленіемъ, носитъ на себѣ, по Сибирскому Учрежденію, формальный характеръ, сводясь главнымъ образомъ къ требованію отвѣтовъ «по жалобамъ или по предъявленіямъ Окружнаго Стряпчаго» и представленію объ усмотрѣнныхъ имъ безпорядкахъ общему губернскому управленію. Такимъ образомъ въ самомъ законѣ общее окружное управленіе поставлено было въ видѣ передаточной инстанціи, при томъ весьма мало выясненной Сибирскимъ Учрежденіемъ, какъ относительно вѣдомства, такъ и способовъ дѣйствія. Уже въ эпоху составленія «Введенія къ уложенію государственныхъ законовъ» Сперанскій полагалъ, что «въ меньшемъ видѣ» управленіе окружное должно было основываться «на тѣхъ же самыхъ правилахъ», какъ и управленіе губернское.

Въ предположеніяхъ той эпохи окружной совѣтъ былъ тѣсно связанъ съ окружною думою, среди вѣдомства которой на первомъ мѣстѣ стоялъ — «выборъ членовъ окружнаго совѣта» [1]).

Не болѣе обстоятельности находимъ въ Сибирскомъ Учрежденіи касательно организаціи частнаго окружнаго управленія, распадающагося на три специальныя установленія для суда, полиціи и финансовъ [2]).

---

[1]) «Изъ депутатовъ волостныхъ думъ каждые три года въ окружномъ городѣ составляется собраніе подъ именемъ Думы Окружной. Окружная Дума избираетъ предсѣдателя и главнаго секретаря. Въ Думѣ наблюдается равенство голосовъ.

Предмѣты окружной думы: 1) Выборъ членовъ окружнаго совѣта. 2) Выборъ членовъ окружнаго суда. 3) Выборъ депутатовъ въ губернскую думу. Число ихъ не можетъ превышать двухъ третей окружной думы. 4) Изъ списковъ, представленныхъ отъ волостныхъ думъ, составляется списокъ 20-ти отличнѣйшихъ обывателей округи. Отсудствующій не изключается. 5) Отчетъ прежняго начальства въ суммахъ на общественныя издержки собираемыхъ. 6) Представленіе окружной думы о общественныхъ нуждахъ основанное на разсмотрѣніи представленій думъ волостныхъ. Для разсмотрѣнія отчетовъ и представленій о нуждахъ дума составляетъ изъ членовъ своихъ Коммиссіи. Окончивъ сіи предмѣты дума разпускается».—Имп. Публич. Библ., Рукописн. Отд., Собр. Рѣпинск. А, ж, л. 62, 63.

[2]) Въ качествѣ судебнаго установленія первой степени организованъ былъ окружной судъ изъ окружного судьи, засѣдателей (двухъ или трехъ, смотря по населенію округа) и стряпчаго (§§ 71, 72), съ присоединеніемъ депутатовъ отъ сословій духовнаго, купеческаго и мѣщанскаго по дѣламъ этихъ сословій

Отдѣленія, учреждаемыя въ нѣкоторыхъ округахъ, «по уваженію дальнихъ разстояній и трудности сообщеній» [1]), подлежали порученію одному изъ земскихъ засѣдателей, подчиненному земскому исправнику и ограниченному въ своемъ вѣдомствѣ «мѣстною полиціею и сборомъ ясака съ тѣхъ ясачныхъ, кои обязались вносить его не въ городѣ, но въ округѣ».

Представляя произведенныя имъ при волостномъ головѣ или родовыхъ старшинахъ слѣдствія, также какъ и срочныя вѣдомости въ земскій судъ, а собранный ясакъ въ казначейство, отдѣльный засѣдатель призванъ къ охранѣ свободы частной торговли во ввѣренномъ ему отдѣленіи, къ попеченію о продовольствіи, храненіи, продажѣ и выдачѣ казеннаго хлѣба, къ наблюденію за неввозомъ къ инородцамъ крѣпкихъ напитковъ, равно и къ исполненію судебныхъ приговоровъ [2]).

Открытымъ оставался лишь вопросъ, какими способами могло Сибирское Учрежденіе обезпечить законность дѣйствій этихъ

въ случаѣ отсутствія городоваго суда (§ 73). Всѣ гражданскія тяжебныя и уголовныя дѣла (исключая дѣлъ въ преступленіи должностей, относящихся къ вѣдомству губернскаго суда) входили въ кругъ вѣдѣнія суда окружного (§ 74). Земскій судъ составленъ изъ земскаго исправника, въ качествѣ предсѣдателя и двухъ, трехъ и четырехъ засѣдателей (судя по пространству округа и его населенію) и смотрителя поселеній ссыльныхъ (въ тѣхъ округахъ, гдѣ эти поселенія производятся—§§ 75, 76); упомянутое установленіе призвано было къ осуществленію полицейскихъ мѣропріятій въ округѣ и, кромѣ того, ко взысканію недоимокъ, надзору за казеннымъ имуществомъ, свидѣтельству хлѣбныхъ, соляныхъ и винныхъ магазиновъ, составленію вѣдомостей о засѣвахъ и урожаяхъ хлѣба и травъ и мѣстныхъ справочныхъ цѣнъ, наконецъ, къ прекращенію всякаго насилія и самоуправства, разбору маловажныхъ ссоръ на мѣстѣ, производству слѣдствій, поимкѣ обвиняемыхъ, исполненію опредѣленій суда по дѣламъ гражданскимъ и приговоровъ его по дѣламъ уголовнымъ (§ 79). Особенность распредѣленія дѣлъ въ земскомъ судѣ заключалась въ томъ, что дѣла въ этомъ установленіи распредѣлялись, «не по предмѣтамъ, но по частямъ Округи составляющимъ, соразмѣрно ея пространству и населенію» (§ 78).

По финансовому управленію Сибирское Учрежденіе знало въ округѣ казначея, смотрителя питейной продажи и смотрителя продажи соляной (§ 80). Каждый изъ нихъ управляетъ своею частью отдѣльно, но всѣ они ежемѣсячно составляютъ общее присутствіе, для представленія казенной палатѣ подписанныхъ ими вѣдомостей по ревизіи казначейства, соляной части и винной (въ случаѣ если эта послѣдняя состоитъ въ казенномъ управленіи—§§ 81—83).

[1]) Сиб. Учр., § 86.

[2]) Ibidem, §§ 88—98.

должностныхъ лицъ, столь удаленныхъ отъ всякаго организованнаго надзора.

Въ округахъ малолюдныхъ, населенныхъ кочующими инородцами, мы видимъ ихъ родовую расправу, подлѣ которой въ каждомъ изъ названныхъ округовъ находимъ земскаго исправника съ совершенно неопредѣленнымъ кругомъ вѣдомства и еще менѣе опредѣленными способами дѣйствія. Хотя, по словамъ Сибирскаго Учрежденія, инородческой расправѣ должно было принадлежать управленіе въ упомянутыхъ округахъ, тѣмъ не менѣе на земскаго исправника возложенъ былъ не только общій надзоръ за инородческимъ управленіемъ, но и обязанности по прекращенію насилія и самоуправства, по производству слѣдствій, охраненію частной свободной торговли, надзору за казенными хлѣбными запасами, неввозомъ горячительныхъ напитковъ, сбору податей и ясака и исполненію судебныхъ приговоровъ [1]).

Отмежевывая столь обширное вѣдомство для дѣйствія единоличной власти земскаго исправника въ прямое противорѣчіе съ общимъ опредѣленіемъ этой должности для округовъ малолюдныхъ [2]), Сибирское Учрежденіе не опредѣляетъ точной границы разграниченія установленныхъ имъ двухъ вѣдомствъ въ одномъ округѣ, не вырабатываетъ и порядка надзора, ограничиваясь совершенно общимъ опредѣленіемъ, что «Земскіе Исправники малолюдныхъ округовъ подчиняются Окружному Совѣту, если въ смежномъ округѣ таковой существуетъ» [3]).

Указывая въ вышеприведенной критикѣ Учрежденія о губерніяхъ съ особенною силою на недостатки устройства губернскаго управленія, Сперанскій долженъ былъ по возможности устранить эти несовершенства изъ Сибирскаго Учрежденія. Этой цѣли онъ предполагалъ достигнуть расчлененіемъ всего губернскаго управленія на общее и частное [4]), причемъ въ порядкѣ общаго управленія должно было явиться желаемое средоточіе различныхъ отраслей мѣстнаго управленія. Послѣднія, распадаясь въ порядкѣ частнаго управленія на три главныя вѣтви—полицію, финансы и судъ, имѣли въ губерніи каждая

---

[1]) Сиб. Учр., § 101.
[2]) Ibidem, § 100.
[3]) Ibidem, § 102.
[4]) Ibidem, § 21.

свое особое установленіе: для полиціи—губернское правленіе [1]), для хозяйственныхъ дѣлъ—казенную палату [2]), для дѣлъ судныхъ, какъ гражданскихъ, такъ и уголовныхъ—губернскій судъ [3]).

---

[1]) Составленное изъ предсѣдателя, старшаго совѣтника и трехъ совѣтниковъ—губернское правленіе призывалось Сибирскимъ Учрежденіемъ къ охраненію безопасности лицъ и имуществъ «мѣрами предупрежденія и пресѣченія». Но ближайшее разсмотрѣніе этого установленія открываетъ намъ въ предметахъ его компетенціи «вѣдомство городскихъ доходовъ и ежегодное назначеніе ихъ расходовъ, смѣту и раскладку земскихъ, волостныхъ и инородныхъ повинностей для представленія ихъ къ надлежащему разсмотрѣнію и утвержденію», завѣдываніе казенными запасами по продовольствію, «относительно ихъ помѣщенія, храненія и употребленія», также и сводъ справочныхъ цѣнъ. Не исключительно цѣли безопасности преслѣдують напр. и «сношенія по устройству дорогъ, мостовъ и перевозовъ, надзоръ за исправностью содержанія почтъ и почтовыхъ домовъ, особенно же надзоръ за правильнымъ и умѣреннымъ употребленіемъ обывательскихъ подводъ по дѣламъ земской полиціи». Едва ли правильно причислить исключительно въ разрядъ дѣлъ, касающихся «безопасности», завѣдываніе ссыльными и тюрьмами, имѣющее столь большое значеніе для Сибири какъ по постановкѣ всей карательной системы, такъ и въ особенности для разработки и примѣненія сложныхъ и крайне важныхъ вопросовъ водворенія.

Такимъ образомъ, вѣдомство губернскаго правленія уже въ самомъ текстѣ закона оказалось значительно шире предположенныхъ для него Сперанскимъ рамокъ чисто полицейскаго установленія. Но въ такомъ случаѣ при мало опредѣленномъ вѣдомствѣ губернскаго правленія являлась опасность, что цѣль, предположенная при составленіи Сибирскаго Учрежденія, не будетъ достигнута. Въ губерніи легко могло явиться смѣшеніе вѣдомствъ частнаго и общаго управленія, ибо вѣдомство губернскаго правленія не оказалось въ законѣ ясно ограниченнымъ, какъ то предполагалъ Сперанскій въ своемъ отчетѣ. (Сиб. Учр. §§ 36—38).

[2]) Слагающаяся изъ предсѣдателя и положеннаго въ штатѣ числа совѣтниковъ (§ 45), призванная вѣдать хозяйство, движеніе казенныхъ суммъ и счетность (контроль) (§ 47), казенная палата исполняла не только наблюдательныя функціи по постановкѣ податной системы и по ревизіи всѣхъ счетовъ и дѣлъ, сопряженныхъ съ нею (§§ 51, 52), но и осуществляла обширный кругъ административныхъ задачъ по завѣдыванію казенными населенными и ненаселенными землями, лѣсами, оброчными статьями, фабриками, винными заводами и соляными промыслами, состоящими въ казенномъ управленіи, также какъ и по производству разныхъ казенныхъ заготовленій, подрядовъ и коммиссій (§ 48). Изъ хозяйственныхъ дѣлъ къ вѣдомству казенной палаты не принадлежало завѣдываніе горными заводами, такъ какъ эти послѣдніе имѣли собственное управленіе (§ 50).

Порядокъ производства дѣлъ въ казенной палатѣ оставленъ былъ на томъ же положеніи, на коемъ былъ установленъ еще общимъ наставленіемъ, даннымъ казеннымъ палатамъ въ 1783 году (§ 302).

[3]) Организованное изъ предсѣдателя, старшаго совѣтника и трехъ совѣтни-

Въ организаціи общаго губернскаго управленія сказались усилія, сдѣланныя составителемъ Сибирскаго Учрежденія, создать нѣчто новое, внести въ законъ элементы, способные послужить развитію мѣстнаго управленія. Въ основаніе этой организаціи легли соображенія о необходимости принять во вниманіе сибирскія разстоянія при устройствѣ бдительнаго надзора за управленіемъ, способнаго объединить отдѣльныя отрасли управленія, дать имъ общее направленіе [1]).

Сибирское Учрежденіе, характеризуя задачи общаго губернскаго управленія, указывало на цѣль: «1) чтобъ дѣламъ, кои не могутъ быть рѣшены въ каждой части отдѣльно и требуютъ общаго соображенія, доставить общій и удобный способъ рѣшенія и тѣмъ самымъ сократить продолжительныя переписки и сношенія; 2) чтобъ мѣстнымъ надзоромъ оградить правильность и успѣхъ въ производствѣ дѣлъ и представить главному управленію Сибири удобнѣйшіе способы къ исправленію упущеній и сохраненію порядка» [2]).

Въ связи системы мѣстныхъ административныхъ установленій Сибири общее губернское управленіе было поставлено въ положеніе непосредственнаго и ближайшаго органа, чрезъ посредство котораго должно было дѣйствовать главное управленіе: «Главное въ Сибири Управленіе»,—читаемъ мы въ Сибирскомъ Учрежденіи,—«дѣйствуетъ въ каждой губерніи посредствомъ общаго Губернскаго Управленія» [3]).

Въ послѣднемъ не трудно усмотрѣть двѣ составныя части: должность гражданскаго губернатора и губернскій совѣтъ [4]).

ковъ для разсмотрѣнія гражданскихъ дѣлъ по апелляціямъ, а уголовныхъ и слѣдственныхъ по ревизіямъ (§ 54, 55), это установленіе, по своимъ характернымъ особенностямъ, принадлежало вполнѣ къ судоустройству, предшествующему не только Судебнымъ Уставамъ 20 Ноября 1864 года, но и эпохѣ изданія Свода Законовъ. Ср. Баршевъ, Основ. угол. судопр., 1841. Стояновскій, Практ. руков. къ русск. уг. судопр., изд. 2-ое, 1858. Фойницкій, Уголовное Судопроизводство, т. I, 1896, стр. 36, 37.

[1]) «1. Чтобъ по уваженію разстояній»,—читаемъ мы въ Сибирскомъ Учрежденіи,—«доставить всѣмъ частямъ сего Управленія способы къ удобнѣйшему въ нужныхъ случаяхъ мѣстному разрѣшенію; 2. чтобъ единствомъ и постепенностью надзора удостовѣрить, сколь можно болѣе, правильность ихъ движенія» (§§ 474, 475).

[2]) Сиб. Учр., § 548.

[3]) Ibidem, § 547.

[4]) Ibidem, § 22.

Новостью противъ Екатерининскаго Учрежденія о губерніяхъ (но не противъ проекта намѣстническихъ округовъ, осуществленныхъ въ то время въ видѣ опыта Балашовымъ въ Рязани) былъ только губернскій совѣтъ. Должность гражданскаго губернатора не получила въ Сибирскомъ Учрежденіи какого бы то ни было развитія. Составителемъ Сибирскаго Учрежденія она пройдена какъ бы молчаніемъ. Все вниманіе въ опредѣленіяхъ, касающихся управленія губерніи, сосредоточено на совѣтѣ [1]).

Въ засѣданіяхъ губернскаго совѣта гражданскій губернаторъ имѣлъ не только рѣшительное вліяніе, но и рѣшающій голосъ, ибо члены губернскаго совѣта созывались по Сибирскому Учрежденію не для постановки рѣшенія, хотя бы по извѣстной категоріи дѣлъ, а для подачи своихъ мнѣній и заключеній на усмотрѣніе гражданскаго губернатора.

Это явствуетъ изъ принадлежности губернскаго совѣта къ числу «совѣщательныхъ» присутствій по Сиб. Учрежд., положенія которыхъ «безъ утвержденія ихъ начальниковъ, недѣйствительны», такъ какъ «начальникъ можетъ принять или не принять ихъ мнѣніе» [2]).

Права членовъ губернскаго совѣта, какъ и всѣхъ «совѣщательныхъ» присутствій ограничены были правомъ «предъявленія», которое, по словамъ Сибирскаго Учрежденія, должно было состоять въ томъ, «что каждый членъ, буде для предупрежденія личной его отвѣтственности признаетъ то нужнымъ, можетъ изъявленное имъ и не принятое начальникомъ мнѣніе предъявить начальству высшему, коему то мѣсто непосредственно подчинено» [3]).

---

[1]) Подъ предсѣдательствомъ гражданскаго губернатора губернскій совѣтъ образованъ былъ изъ трехъ предсѣдателей (губернскаго правленія, казенной палаты и губернскаго суда) и губернскаго прокурора. Должностныя лица, управляющія особенными въ губерніи установленіями (напр., директоръ училищъ, губернскій почтмейстеръ), должны быть приглашаемы въ губернскій совѣтъ «для присутствованія» по востребованію дѣлъ, къ ихъ вѣдомству относящихся. Совѣтники губернскихъ установленій, полезные своими спеціальными свѣдѣніями по завѣдываемому разряду дѣлъ, приглашались въ губернскій совѣтъ лишь «для объясненія дѣлъ», слѣдовательно безъ права голоса. Въ отсутствіи или за болѣзнью гражданскаго губернатора его замѣнялъ, въ качествѣ предсѣдателя губернскаго совѣта, предсѣдатель губернскаго правленія; временное замѣщеніе членовъ губернскаго совѣта возложено было на старшихъ совѣтниковъ соотвѣтствующихъ губернскихъ установленій (Сиб. Учр. §§ 23—28).

[2]) Сиб. Учр., §§ 225, 226, 228, 229.

[3]) Ibidem, § 231.

Предъявленіе не останавливаетъ исполненія; уваженное однако высшимъ начальствомъ, предъявленіе можетъ повлечь за собою пересмотръ и отмѣну опротестованной мѣры.

Особаго пересмотра постановленій совѣщательныхъ установленій чрезъ посредство губернскаго прокурора не полагалось. Прокуроръ приравненъ былъ въ засѣданіяхъ губернскаго совѣта къ прочимъ его членамъ [1]), причемъ нужно замѣтить, что члены совѣта не лично наблюдали за дѣлопроизводствомъ по упомянутому установленію: для этихъ обязанностей опредѣлено было три особыхъ начальника отдѣленій [2]).

Мы не можемъ говорить о вѣдомствѣ губернскаго совѣта, ибо послѣдній не имѣетъ опредѣленной степени власти, присвоенной ему законодателемъ, подвергая своему «соображенію и уваженію» лишь извѣстныя категоріи дѣлъ, до рѣшенія ихъ гражданскимъ губернаторомъ. Правильнѣе говорить не о вѣдомствѣ губернскаго совѣта, а лишь о разрядѣ дѣлъ, по которымъ законъ обязываетъ гражданскаго губернатора выслушать мнѣніе губернскаго совѣта, прежде чѣмъ принять какое-либо самостоятельное рѣшеніе. Это гарантія болѣе всесторонняго и зрѣлаго обсужденія—не болѣе; гарантія въ той же самой степени, какую представляло губернское правленіе по Екатерининскому Учрежденію. «Существенный предметъ общаго Губернскаго Правленія»,—гласитъ Сибирское Учрежденіе,—«есть надзоръ надъ правильнымъ и успѣшнымъ движеніемъ всѣхъ мѣстныхъ, какъ губернскихъ, такъ и нижнихъ управленій и доставленіе имъ нужныхъ разрѣшеній» [3]). Въ составѣ упомянутыхъ дѣлъ «одни зависятъ непосредственно отъ Гражданскаго Губернатора, другія должны быть предварительно соображены и уважены въ Губернскомъ Совѣтѣ» [4]).

Въ томъ видѣ, въ какомъ былъ осуществленъ губернскій совѣтъ по Сибирскому Учрежденію, это бюрократическое установленіе едва ли могло существенно «умѣрять» проявленія дѣйствія единоличной власти. А между тѣмъ именно въ этомъ смягченіи односторонней системы, покоющейся лишь на началахъ исключительнаго довѣрія по отношенію къ единоличной власти, и заключалось значеніе подобныхъ губернскому совѣту организацій.

---

1) Сиб. Учр., § 230.
2) Ibidem, §§ 30, 316.
3) Ibidem, § 31.
4) Ibidem, § 32.

Такое именно значеніе придавалъ Сперанскій губернскому совѣту въ работахъ болѣе ранняго, нежели Сибирское Учрежденіе, періода.

Согласно идеѣ, проведенной во «Введеніи къ уложенію государственныхъ законовъ», губернскій совѣтъ долженъ былъ замѣнять губернскую думу [1]) въ періоды, когда послѣдняя — не въ сборѣ. Назначеніе совѣта ясно сказывалось въ положеніи, что власть «будетъ умѣряема дѣйствіемъ совѣта».

Послѣдній долженъ былъ собираться ежегодно «въ установленное время»; вѣдомству совѣта подлежала провѣрка отчета губернатора «въ зборѣ и употребленіи денегъ на земскія повинности», разсмотрѣніе и утвержденіе смѣты этихъ повинностей на будущій годъ, представленіе министру финансовъ замѣчаній на упомянутый отчетъ и заявленіе «о нуждахъ губерніи» [2]).

---

[1]) «Изъ депутатовъ окружныхъ думъ»,—читаемъ мы во «Введеніи»,—«составляется въ губернскомъ городѣ каждые три года собраніе подъ именемъ **Губернской Думы.**

Губернская Дума, собравшись, прежде всего избираетъ предсѣдателя и секретаря.

Голоса въ Губернской Думѣ всѣ равны, отсутствующіе не могутъ ихъ передать другому.

Предметы Губернской Думы:

1) Выборъ членовъ Губернскаго Совѣта.

2) Выборъ членовъ Губернскаго Суда.

3) Выборъ членовъ въ Государственную Думу изъ обоихъ состояній, политическія права имѣющихъ. Число ихъ въ каждой губерніи назначается закономъ.

4) Составленіе списка 20-ти отличнѣйшихъ въ губерніи обывателей по спискамъ окружнымъ, не исключая и отсутствующихъ.

5) Отчетъ губернскаго управленія въ суммахъ на общественныя издержки собираемыхъ.

6) Представленіе о общественныхъ нуждахъ сообразно представленіямъ думъ окружныхъ.

Для разсмотрѣнія отчетовъ и представленія о нуждахъ Дума составляетъ изъ членовъ своихъ особенныя комиссіи. Окончивъ сіи предметы Предсѣдатель за подписаніемъ всѣхъ членовъ собранія препровождаетъ въ Государственный Совѣтъ на имя Канцлера Юстиціи списокъ всѣхъ членовъ избранныхъ въ правленія волостныя и въ суды окружные и губернскій; на имя Канцлера Государственной Думы: 1) списки членамъ, избраннымъ въ совѣты окружные и губернскій, 2) членамъ, избраннымъ въ законодательное сословіе, 3) отличнѣйшихъ губерній обывателей, 4) представленіе о нуждахъ каждой губерніи.

Симъ оканчивается дѣйствіе губернской думы и мѣсто ея занимаетъ совѣтъ губернскій».—Имп. Публич. Библ., Рукописн. Отд., Собр. Рѣпинск., А, ж, л. 63, 64.

[2]) ... «X. Совѣтъ собирается одинъ разъ въ году въ установленное время. XI. Губернаторъ даетъ отчетъ совѣту въ зборѣ и употребленіи денегъ на зем-

И послѣ изданія Учрежденія 1822 г. можно было не безъ основанія повторить обязанную перу Сперанскаго критику должности гражданскаго губернатора (по Учрежденію о губерніяхъ) [1]).

Недостатки этой должности по Екатерининскому Учрежденію оставались присущими ей и послѣ реформы сибирскаго управленія.

Какъ могла остаться въ тѣни эта должность губернскаго управленія, представляется вопросомъ загадочнымъ, тѣмъ болѣе, что составитель Сибирскаго Учрежденія серьезно относился къ своему труду и приписывалъ ему важное значеніе въ судьбахъ сибирскаго управленія [2]). Можно предположить, что Сперанскій хотѣлъ многое сдѣлать для улучшенія должности гражданскаго губернатора, для освобожденія ея отъ характера личнаго управленія, для усвоенія ея дѣйствіямъ началъ законности, но не могъ провести своихъ намѣреній въ жизнь въ силу личнаго положенія своего послѣ ссылки, въ силу опеки всесильнаго временщика.

Это предположеніе вѣроятно, но едва ли можетъ быть доказано. По крайней мѣрѣ самъ Сперанскій затруднилъ разъясненіе этого вопроса своимъ отчетомъ, гдѣ, послѣ упоминанія объ организаціи губернскаго совѣта, читаемъ: «симъ же самымъ учрежденіемъ и званіе Губернатора выдетъ изъ той запутанности, въ какой оно теперь находится. Въ настоящемъ положеніи нѣтъ ничего неопредѣленнѣе сего званія. Губернаторъ есть хозяинъ Губерніи; но въ томъ самомъ мѣстѣ, гдѣ именно соединяются и вѣдаются хозяйственныя части,—въ Казенной Палатѣ, онъ можетъ имѣть одно только случайное участіе. Губернаторъ есть надзиратель порядка въ присутственныхъ мѣстахъ; но всѣ чиновники, къ надзору сему

скія повинности и представляетъ смѣту оныхъ на будущій годъ. XII. Совѣтъ разсматриваетъ сей отчетъ, дѣлаетъ на оный примѣчанія; одинъ екземпляръ сихъ примѣчаній за подписаніемъ всѣхъ доставляется къ Министру Финансовъ, другой остается у губернатора для надлежащихъ объясненій. XIII. Разсмотрѣвъ отчетъ прошедшаго года, совѣтъ чинитъ раскладку на будущій и доставляетъ таковые же екземпляры. XIV. Вмѣстѣ съ тѣмъ и таковымъ же порядкомъ чинитъ представленіе о нуждахъ губерніи.

На сихъ основаніяхъ составленное губернское управленіе будетъ имѣть цѣлость и единство во всѣхъ дѣлахъ своихъ. Законная власть его съ одной стороны не будетъ различаема какъ нынѣ па разныя части, не будетъ теряться въ щетныхъ состязаніяхъ, а съ другой будетъ умѣряема дѣйствіемъ совѣта».—Имп. Публич. Библ., Рукописн. Отд., Собр. Рѣпинск., А, ж, л. 91—94.

[1]) См. выше, стр. 134 и слѣд.

[2]) См. Вагинъ, Историч. Свѣд., passim и т. II, стр. 382.

опредѣленные, не состоятъ въ его вѣдомствѣ и даже за нимъ самимъ надзираютъ. Губернаторъ долженъ управлять чрезъ Губернское Правленіе; но по необходимости однако же онъ управляетъ чрезъ свою Канцелярію. Всѣ сіи несовмѣстности пресѣкаются отдѣленіемъ его отъ Губернскаго Правленія и установленіемъ Губернскаго Совѣта» [1]).

Предоставимъ психологамъ рѣшить вопросъ, насколько искренно было утвержденіе Сперанскаго касательно прекращенія «несовмѣстностей» въ должности гражданскаго губернатора тѣмъ именно путемъ, на который стало Сибирское Учрежденіе. Во всякомъ случаѣ можно, кажется, утверждать, что организація губернскаго совѣта не имѣла для русскаго управленія благодѣтельныхъ послѣдствій въ той мѣрѣ, какъ то оффиціально утверждалъ составитель Сибирскаго Учрежденія.

Если бытовыя условія не могли поддаться быстрому воздѣйствію законодательства, требовали внутренней творческой работы поколѣній, то все же организація Учрежденія должна была прежде всего обезпечивать ему значеніе. «Учрежденія безъ людей тщетны»,—скажемъ мы словами Сперанскаго,—«но и люди безъ добрыхъ учрежденій мало добраго произвесть могутъ» [2]).

И опредѣленія закона касательно совѣта главнаго управленія могутъ служить подтвержденіемъ указанной мысли.

Хотя Сперанскій рѣшился въ своемъ проектѣ Сибирскаго Учрежденія на введеніе весьма малаго количества новизны, слѣдуя притомъ въ своихъ предположеніяхъ касательно совѣта главнаго управленія въ Сибири образцамъ совѣта при генералъ-губернаторѣ по намѣстническому проекту 1816 года, не смотря на то, что въ проектѣ мы не встрѣчаемъ ни коллегіальныхъ началъ, ни выборныхъ членовъ, предположенныхъ Козодавлевымъ,—въ Петербургѣ упомянутый законопроектъ не былъ пропущенъ безъ существенныхъ измѣненій въ тѣхъ его частяхъ, которыя касались состава совѣта главнаго управленія.

Формы коллегіальнаго управленія были мало популярны въ то время [3]), тѣмъ болѣе у поклонниковъ французскихъ администра-

---

[1]) Сиб. Ок. Приложенія, I, стр. 79.

[2]) Въ память графа Сперанскаго, стр. 229. Письмо Сперанскаго къ князю А. Н. Голицыну 18-го сентября 1819 года.

[3]) Сравн., напр., Malchus, Politik der inneren Staatsverwaltung, Heidelberg, 1823, I, S. XXV, XXVI: «Wer Gelegenheit gehabt hat, die Konstruktion

тивныхъ образцовъ, къ числу которыхъ принадлежалъ и составитель Сибирскаго Учрежденія; тѣмъ не менѣе онъ пытался ввести въ упомянутый совѣтъ лицъ по возможности самостоятельныхъ, независимыхъ въ своихъ мнѣніяхъ, не состоящихъ по отношенію къ генералъ-губернатору въ положеніи непосредственной служебной подчиненности: при этомъ преслѣдовалась задача съ одной стороны окружить высшаго администратора края свѣдѣніями объ управляемой мѣстности, а съ другой стороны не лишить всякаго значенія право предъявленія, которымъ вооружены были члены совѣта главнаго управленія: это право только и можетъ имѣть примѣненіе при независимости положенія совѣтника. Не нужно доказывать значенія каждаго исправленія въ проектѣ закона,—значенія, измѣряемаго, конечно, не количествомъ поправокъ, а ихъ содержаніемъ. Именно по вопросу о составѣ совѣта главнаго управленія сохранились различныя редакціи.

Приводимое здѣсь сопоставленіе [1]) ясно говоритъ о томъ, что

---

der Kollegien und den Mechanismus des Geschäftsbetriebes in denselben, durch eigene Ansicht und aus eigener Erfahrung kennen zu lernen, wird die Thatsache bezeugen, dass in der Regel in einem jeden derselben einige minderfähige und minderthätige Mitglieder vorhanden, und nicht selten einzig in der Absicht, um denselben eine ehrenvolle Ruhe zu versichern, in dieselben eingetheilt sind, desshalb aber nicht weniger die vollständige Besoldung geniessen. Ein solcher Einschub unfähiger oder nicht vollarbeitender Arbeiter ist in dem Einheits-oder Büreausysteme, wo jeder Beamte für Sache und Form verantwortlich, beiden gewachsen seyn muss, nicht möglich, in welcher Unmöglichkeit zugleich ein erster Grund liegt, aus welchem in diesem Systeme die Anzahl der Arbeiter und des Aufwandes für dieselben geringer als in dem Kollegialsysteme ist. Ein zweiter liegt in dem grössern Zeitaufwande, welchen die Formen des kollegialen Geschäftsbetriebes erfordern, und welcher den Mitgliedern eines Kollegium nicht gestattet, eine so grosse Anzahl von Geschäften zu übernehmen, als dieselben ohne solchen Zeitverlust würden bearbeiten können, für deren Bearbeitung daher, wenn nicht Retardate sich anhäufen sollen, die Anzahl der Mitglieder vergrössert werden muss. An diese in der Sache und in den Verhältnissen selbst liegenden Gründe, schliesst ein dritter sich an, der aus der Natur des Menschen sich entwickelt, nämlich: dass ein Arbeiter, der allein steht, die Ehre des Erfolges seiner Thätigkeit allein erndtet, die Schande des Misslingens allein trägt, die Folgen von Lässigkeit allein büsst, in der Regel mehr und besser arbeitet, als wenn derselbe die Ehre mit einer Gesammtheit theilen, dieser nicht selten ganz überlassen muss, die freilich auch in der Regel durch ihre Firma gegen Busse und Schande deckt».

[1]) Первоначальная редакція: § 14. «Совѣтъ составляютъ: Бригадный Начальникъ Внутренней Стражи,

Окончательная редакція: § 14. «Совѣтъ составляютъ: Совѣтники Главнаго Управленія, опредѣ-

произведенныя измѣненія вовсе не имѣли частнаго, случайнаго характера, а должны были повліять на самую постановку въ жизни главнаго управленія. Дѣйствительно, Сперанскій видимо стремился окружить генералъ-губернатора возможно вліятельнымъ совѣтомъ, пытался ввести въ постоянный составъ совѣта двухъ лицъ военнаго званія, начальствующихъ отдѣльными частями [1]) и не находящихся въ непосредственной зависимости отъ генералъ-губернатора. Можно предполагать, что въ законопроектѣ далеко не случайно поставлены на первое мѣсто эти два совѣтника, въ виду особеннаго значенія военнаго званія въ Россіи конца царствованія императора Александра I, значенія, которое Сперанскій отмѣчалъ и въ предшествующихъ Сибирскому Учрежденію работахъ [2]). Кромѣ этихъ двухъ лицъ Сперанскій вводилъ въ совѣтъ главнаго управленія трехъ штатныхъ совѣтниковъ и, въ

Окружный Начальникъ Путей Сообщенія и Совѣтники Главнаго Управленія, по штату положенные. Сверхъ сего въ Совѣтъ приглашаются для временнаго совѣщанія по востребованію дѣлъ Гражданскіе Губернаторы, Предсѣдатели Губернскаго Правленія, Казенной Палаты и Губернскаго Суда, Губернскій Прокуроръ, Почтъ-Директоръ, Директоръ училищъ и тому подобные начальники разныхъ особенныхъ частей, въ составъ Губернскаго Управленія не входящихъ.

Примѣчаніе. Въ недостаткѣ полнаго числа членовъ, Совѣтъ составляющихъ и въ предъидущей статьѣ означенныхъ, мѣста ихъ временно занимаютъ главные чиновники той губерніи, гдѣ находится Совѣтъ Главнаго Управленія, а именно: Гражданскій Губернаторъ, Предсѣдатели Губернскаго Правленія, Казенной Палаты и Губернскаго Суда и Губернскій Прокуроръ».

ляемые Высочайшими Указами, изъ нихъ три опредѣляются яко производители дѣлъ по представленію Генералъ-Губернатора и три по представленію отъ Министерства. Въ недостаткѣ сихъ послѣднихъ вмѣсто ихъ присутствуютъ въ Совѣтѣ главные чиновники той губерніи, гдѣ находится Главное Управленіе, а именно: Гражданскій Губернаторъ и Предсѣдатели Губернскаго Правленія, Казенной Палаты и Губернскаго Суда.

§ 15. Въ совѣтъ приглашаются къ совѣщанію по востребованіи дѣлъ: Бригадный Начальникъ Внутренней Стражи, Окружный Начальникъ Путей Сообщенія, Гражданскій Губернаторъ, Предсѣдатели Губернскаго Правленія, Казенной Палаты и Губернскаго Суда, Почтъ-Директоръ и тому подобные Начальники разныхъ особенныхъ частей въ составъ Губернскаго Управленія не входящихъ». Арх. Сиб. Ком. Отд. III, № 1, л. 5 и 6.

[1]) Лишь въ 1867 году преобразованъ корпусъ инженеровъ путей сообщенія изъ военнаго въ гражданское устройство. См. Кратк. Ист. Очеркъ вѣд. путей сообщ., 1898, стр. 128.

[2]) «Россія есть и всегда была государство военное»,—писалъ Сперанскій еще изъ Пензы. «Гражданскія ея установленія суть средства, а не цѣль ея бытія. Они не имѣютъ самостоятельности ни въ людяхъ, ни въ законахъ, ни въ учрежденіяхъ, ни въ воспитаніи. Начала ея управленія всегда были совершенно военныя, все и всегда управлялось одними дневными приказами, хотя форма ихъ была различная. Гражданскія установленія въ Россіи, какъ

случаѣ неполнаго состава совѣта, допускалъ присутствіе въ немъ гражданскаго губернатора, одного изъ трехъ предсѣдателей губернскихъ присутственныхъ мѣстъ или губернскаго прокурора. Такимъ распредѣленіемъ Сперанскій, вѣроятно, думалъ возвысить положеніе совѣтника главнаго управленія, котораго за отсутствіемъ замѣнялъ никто другой, какъ одинъ изъ высшихъ въ губерніи должностныхъ лицъ.

Незримая рука, о которой по обстоятельствамъ того времени [1]) и спеціальнымъ условіямъ дѣятельности сибирскаго комитета [2]),

---

и вездѣ, имѣютъ три степени: Государственный, Губернскій и Окружный. Въ каждой степени три рода дѣлъ: полиція, судъ и казначейство. Всѣ сіи степени стоятъ при разныхъ планахъ и принадлежатъ къ разнымъ епохамъ. Установленіе Сената не соображено съ Министерствами; а то и другое не соображено съ управленіемъ Губернскимъ. Отсюда два отличительныхъ свойства въ гражданскомъ управленіи: сила и скорость въ приказахъ; медленность и бездѣйствіе въ исполненіи». Имп. Публ. Библ., Рук. Отд., Собр. Рѣпинск., А, д.

[1]) Извѣстно значеніе гр. Аракчеева въ высшихъ государственныхъ установленіяхъ конца царствованія императора Александра. Въ рукахъ графа сосредоточились не только «докладъ и надзоръ» по дѣламъ комитета министровъ (Журн. Ком. Мин. Цар. Имп. Александра I, т. I, стр. 28), но и предварительный докладъ дѣлъ, имѣвшихъ еще поступить на усмотрѣніе Верховной Власти чрезъ посредство органовъ высшаго управленія.

Такъ напр., управ. М. В. Д. Ланской, желая внести на разсмотрѣніе сибирскаго комитета дѣло о Пермской экспедиціи о ссыльныхъ, пишетъ (отъ 16 февраля 1825 г.) отношеніе къ графу Аракчееву съ просьбою предварительно доложить Государю упомянутое дѣло. Лишь послѣ предварительнаго доклада гр. Аракчеевъ пересылаетъ представленіе управляющаго Мин. Вн. Дѣлъ чрезъ статсъ-секретаря Муравьева полковнику Батенькову для внесенія въ сибирскій комитетъ.—См. Арх. Сиб. Ком., Отд. VII, № 11.

И Сперанскій представляетъ 17 ноября 1824 г. при письмѣ на имя графа Аракчеева двѣ записки: «одну объ уголовныхъ наказаніяхъ самую краткую, другую о комитетѣ для разбора крѣпостныхъ книгъ прежняго времени, для предварительнаго по обоимъ симъ предметамъ доклада».—См. Н. Дубровинъ, Письма главнѣйшихъ дѣятелей въ царствованіе императора Александра I, 1883 г., стр. 393.

[2]) Не только управлявшій дѣлами сибирскаго комитета до событій 14 декабря 1825 года, полковникъ Батеньковъ, состоялъ въ прямомъ подчиненіи у графа Аракчеева (см. Н. Дубровинъ, op. cit., стр. 353, 354, 464—469) и въ Грузинѣ обдумывалъ свои планы государственнаго преобразованія (Н. Дубровинъ, op. cit., стр. 468), но и самая канцелярія сибирскаго комитета помѣщалась въ казармахъ штаба поселеннаго графа Аракчеева полка (Арх. Сиб. Ком. Отд. VI, № 11). Батеньковъ находилъ лично для себя необходимымъ жить въ одномъ домѣ со Сперанскимъ, «чтобъ не погрязнуть въ военныхъ поселеніяхъ и не потерять себя въ мнѣніи города» (Дубровинъ, op. cit., стр. 466).

позволительно догадываться съ нѣкоторымъ вѣроятіемъ, устранила изъ состава совѣта главнаго управленія начальниковъ бригады и округа путей сообщенія. Урѣзанный такимъ образомъ составъ совѣта главнаго управленія былъ подкрѣпленъ сибирскимъ комитетомъ [1])—тремя совѣтниками по представленію министерствъ—по одному отъ министерствъ финансовъ, внутреннихъ дѣлъ и юстиціи, сверхъ другихъ трехъ совѣтниковъ, получавшихъ назначеніе по представленію мѣстнаго генералъ-губернатора и въ сущности «яко производители дѣлъ» главнаго управленія становившихся въ положеніе начальниковъ отдѣленій канцеляріи главнаго управленія.

Относительно названныхъ совѣтовъ проф. В. В. Ивановскій говоритъ, что «совѣты хотя до нѣкоторой степени ограничиваютъ власть главныхъ начальниковъ; степень власти послѣднихъ, слѣдовательно, выше тамъ, гдѣ подобныхъ совѣтовъ не учреждено» [2]) Еще далѣе, и быть можетъ слишкомъ далеко, идетъ проф. Энгельманъ, когда видитъ въ совѣтахъ главнаго управленія «коллегіи»;

---

[1]) «Сибирскій Генералъ-Губернаторъ признавалъ», читаемъ мы въ журналѣ Сиб. Ком. 1821 года, № 5, «что Совѣтъ Главнаго Управленія удобнѣе было бы составить изъ чиновниковъ, неуправляющихъ отдѣльно разными частями въ Губернскомъ Управленіи, но предвидя невозможность въ скоромъ пріисканіи и опредѣленіи таковыхъ чиновниковъ и избѣгая значительныхъ казенныхъ издержекъ на содержаніе ихъ, ограничилъ составъ сего Совѣта подъ предсѣдательствомъ Генералъ-Губернатора изъ Гражданскаго Губернатора, Предсѣдателей Губернскихъ мѣстъ, Губернскаго Прокурора и трехъ особыхъ Совѣтниковъ, кои должны быть вмѣстѣ съ тѣмъ Производителями дѣлъ въ Канцеляріи Главнаго Управленія.—Комитетъ, пріемля въ уваженіе важность ввѣряемой Главному Управленію власти, считаетъ нужнымъ, дабы главнымъ правиломъ положено было опредѣлить въ Совѣтъ Главнаго Управленія трехъ Совѣтниковъ отъ Министерства. Но какъ въ самомъ началѣ дѣйствительно можетъ встрѣтиться затрудненіе въ опредѣленіи сихъ Совѣтниковъ, то составъ сего Совѣта и должно по необходимости оставить въ томъ положеніи, какъ предположено въ проэктѣ Учрежденія допуская сіе какъ изключеніе изъ общаго правила.—На будущее же время, по пріисканіи и опредѣленіи чиновниковъ, Гражданскій Губернаторъ, Предсѣдатели Губернскихъ мѣстъ, Прокуроръ и Директоръ почтъ въ Западной Сибири должны быть приглашаемы въ Совѣтъ Главнаго Управленія въ двухъ случаяхъ: а) временно для объясненія дѣлъ по части каждаго; б) для постояннаго присутствія по недостатку Совѣтниковъ, замѣняя оныхъ Губернаторомъ и старшими въ чинахъ изъ Предсѣдателей» — Сиб. Ок., Приложенія, III, стр. 169, 170.

[2]) В. В. Ивановскій, Административное устройство окраинъ,—Ученыя Записки Казан. Унив., годъ LVIII, кн. VI, 1891, стр. 39.

и называетъ членовъ этого совѣта лицами высокаго положенія, изъятыми отъ произвола генералъ-губернатора и ограничивающими власть послѣдняго [1]).

Склонность совѣта главнаго управленія приблизиться къ канцеляріи генералъ-губернатора, при условіяхъ того состава, на которомъ счелъ нужнымъ настоять сибирскій комитетъ, замѣчена была еще современникомъ сибирскаго Учрежденія Геденштромомъ, полагавшимъ, что «изъ шести членовъ Совѣта, трое—секретари Генералъ-Губернатора и совершенно зависятъ отъ него. Дѣла рѣшаются большинствомъ голосовъ и потому Генералъ-Губернаторъ, имѣя за себя четыре голоса—свой и начальниковъ отдѣленія, всегда можетъ рѣшить дѣло по своему желанію» [2]).

Нельзя далѣе не замѣтить, что сибирскій комитетъ не слилъ воедино разнородные элементы главнаго управленія, не удалилъ бюрократическія рамки для дѣйствія совѣтниковъ и не ввелъ генералъ-губернатора въ живое общеніе съ составомъ совѣта главнаго управленія.

Правда, изъ § 16 Сибирскаго Учрежденія [3]) можно бы предполагать, что генералъ-губернаторъ является естественнымъ предсѣдателемъ совѣта главнаго управленія, участвуя въ его преніяхъ и сужденіяхъ, черпая изъ общенія съ совѣтниками разнообразныя, нужныя ему, о краѣ свѣдѣнія. Другія опредѣленія Сибирскаго Учрежденія, однако, совершенно противорѣчатъ этому началу и признаютъ отсутствіе генералъ-губернатора изъ за-

---

1) Engelman, Das Statsrecht des Russischen Reiches, стр. 202: «Die Verwaltung Sibiriens beruht noch heute im Wesentlichen, trotz vielfacher Abänderungen, auf der Organisation Speranski's, welche im Jahre 1822 ihren Abschluss fand, doch scheint sein System heute aufgegeben. Dieses System beruhte auf der Kontrolle der Beamten durch einen Schef mit ausserordentlichen Vollmachten und die Verhinderung der Willkür des letzteren durch ein neben ihn gestelltes Kollegium aus hohen vom Kaiser ernannten und der Willkür des Generalgouverneurs entzogenen Beamten».

2) Вагинъ, op. cit., т. II, стр. 316.

3) § 16 Сибирскаго Учрежденія: «Въ отсутствіи Генералъ-Губернатора внѣ ввѣренныхъ ему Губерній или за продолжительною болѣзнью мѣсто его въ Совѣтѣ занимаетъ тотъ изъ Гражданскихъ Губернаторовъ, который имъ будетъ къ тому уполномоченъ.

Примѣчаніе. Отсутствіе Генералъ-Губернатора для обозрѣванія Губерній не прерываетъ званія Предсѣдателя. Положенія Совѣта въ семъ случаѣ представляются ему на утвержденіе».

сѣданій совѣта совершенно обычнымъ явленіемъ [1]). Болѣе того, выраженіе закона, по существу довольно туманное, даетъ даже основаніе полагать, что, въ противорѣчіе вышеупомянутому опредѣленію, Сибирское Учрежденіе, въ дальнѣйшихъ своихъ постановленіяхъ, уклонилось отъ первоначальной мысли совмѣстной дѣятельности генералъ-губернатора и его совѣта и остановилось на чисто бюрократическихъ между ними отношеніяхъ.

Такъ, говоря о рѣшеніяхъ совѣта главнаго управленія, Сибирское Учрежденіе дѣлаетъ слѣдующее постановленіе:

«Если проектъ рѣшенія не будетъ принятъ единогласно или положено будетъ сдѣлать перемѣны въ цѣломъ или частяхъ его, тогда составляется другой проектъ рѣшенія съ изъясненіемъ въ журналѣ и разныхъ мнѣній или съ приложеніемъ голосовъ, какіе отъ членовъ поданы будутъ, и по подписаніи все совокупно представляется Генералъ-Губернатору» [2]), изъ чего можно заключить, что отсутствіе генералъ-губернатора изъ засѣданій совѣта главнаго управленія составляло не исключеніе, а общее правило. Генералъ-губернаторъ не имѣетъ дѣла съ живымъ обмѣномъ мнѣній совѣтниковъ; передъ нимъ лишь журналъ совѣта главнаго управленія, причемъ генералъ-губернаторъ пользуется полною свободою относительно утвержденія мнѣнія большинства или меньшинства совѣта или постановки собственнаго рѣшенія, совершенно отличнаго отъ мнѣній, высказанныхъ въ средѣ совѣта [3]).

При такой постановкѣ взаимныхъ отношеній обоихъ элементовъ, составляющихъ главное управленіе, по Сибирскому Учрежденію, генералъ-губернатора и совѣта главнаго управленія — не можетъ быть рѣчи о самостоятельной компетенціи совѣта главнаго управленія, а лишь о разнообразныхъ категоріяхъ въ компетенціи генералъ-губернатора, который одни дѣла вѣдаетъ непосредственно, другія при помощи совѣта главнаго управленія, мнѣніе котораго онъ обязанъ выслушать по опредѣленной категоріи дѣлъ до постановки самостоятельнаго рѣшенія [4]).

---

[1]) Сиб. Учр., §§ 255 и 256.

[2]) Сиб. Учр., § 256.

[3]) Ibidem, § 257: «Генералъ-губернатору предоставляется: 1) согласиться съ единогласнымъ положеніемъ Совѣта; 2) въ случаѣ разногласія согласиться съ большинствомъ голосовъ; 3) утвердить мнѣніе меньшаго числа членовъ или и одного; 4) не соглашаясь ни съ кѣмъ, положить собственное свое рѣшеніе или дополнить, или же и ограничить мнѣнія другихъ».

[4]) Къ кругу дѣлъ, подлежащихъ непосредственному дѣйствію власти гене-

Начало, которымъ руководствовалось Сибирское Учрежденіе, поручая одни дѣла дѣйствію единоличной власти генералъ-губернатора, а другія тому же генералъ-губернатору, но дѣйствующему въ составѣ главнаго управленія, можно кажется признать въ томъ, что управленіе края поручено было генералъ-губернатору въ составѣ главнаго управленія, а надзоръ и направленіе должностныхъ лицъ, подвѣдомственныхъ генералъ-губернатору, ему единолично.

Предметы вѣдомства главнаго управленія были обширны по Учрежденію 1822 г. [1]).

ралъ-губернатора, Сибирское Учрежденіе отнесло лишь пять категорій дѣлъ: «1) побужденіе къ скорому и законному производству дѣлъ въ мѣстахъ подчиненныхъ; 2) обозрѣнія какъ общія, такъ и частныя мѣстныхъ управленій и ревизія ихъ дѣлъ или непосредственно или чрезъ чиновниковъ, а въ важныхъ случаяхъ составленіемъ изъ нихъ слѣдственныхъ комиссій: 3) опредѣленіе и увольненіе чиновниковъ въ порядкѣ, для сего установленномъ: 4) временный распорядокъ въ случаѣ недостатка губернскихъ чиновниковъ въ одномъ мѣстѣ и дополненіемъ ихъ изъ другаго; 5) разсмотрѣніе и представленіе о наградахъ (§ 19).

Въ предметахъ, предоставленныхъ особенному дѣйствію власти генералъ-губернатора, «онъ поступаетъ на основаніи установленныхъ правилъ, по собственному его усмотрѣнію» (§ 543).

Но и приведенный перечень дѣйствій генералъ-губернатора «по собственному его усмотрѣнію» не полонъ.

Изъ другихъ опредѣленій Сибирскаго Учрежденія явствуетъ, что къ приведенному перечню должны быть присоединены и тѣ изъ чрезвычайныхъ случаевъ, «кои Генералъ-Губернаторъ признаетъ или столько настоятельными, что не можно ожидать на нихъ мнѣнія Совѣта, или столько тайнѣ подлежащими, что единство дѣйствія найдетъ онъ необходимымъ» (§ 20, II, п. 5). Все то, что генералъ-губернаторъ, въ предѣлахъ своей компетенціи, не дѣлаетъ непосредственно, осуществляется имъ при содѣйствіи совѣта главнаго управленія.

[1]) Въ порядкѣ надзора на главномъ управленіи лежало разсмотрѣніе отчетовъ по губернскому управленію, частныхъ обозрѣній, ревизій и слѣдствій, замѣчаній губернскаго прокурора и губернскихъ стряпчихъ и частныхъ жалобъ по неправильному или медленному производству дѣлъ въ мѣстахъ губернскихъ, равно и разрѣшеніе споровъ о подсудности или принадлежности дѣлъ между губернскими мѣстами.

Надзирая за судебными установленіями, главное управленіе призвано къ разсмотрѣнію случаевъ, въ которыхъ признано нужнымъ остановить исполненіе судебныхъ приговоровъ и опредѣленій и о незаконности ихъ представить сенату, также какъ и къ пересмотру дѣлъ уголовныхъ, по представленіямъ гражданскихъ губернаторовъ, въ случаѣ несогласія ихъ съ приговорами губернскаго суда. (Сиб. Учр. §§ 529, 530).

Кромѣ текущихъ дѣлъ управленія и надзора на главномъ управленіи лежали особыя полномочія относительно ходатайствъ и представленій высшему правительству. Совѣтъ не только былъ уполномоченъ на пересмотръ и составленіе общихъ правилъ въ подтвержденіе или поясненіе существующихъ положеній по разнымъ частямъ управленія, но могъ также «по уваженію нуждъ и мѣстныхъ обстоятельствъ» представлять правительству «о новомъ постановленіи, ограниченіи, отмѣнѣ или дополненіи существующихъ положеній», равно и о сомнѣніяхъ въ издаваемыхъ вновь узаконеніяхъ по замѣчаніямъ губернскихъ совѣтовъ.

«При полученіи новаго узаконенія»,—читаемъ мы въ Сибирскомъ Учрежденіи,—«Главное Управленіе имѣетъ власть: 1) изыскать средства къ удобнѣйшему и единообразному его во всѣхъ губерніяхъ исполненію. 2) Обозрѣть и, по возможности, отвратить мѣстныя неудобства, какія при исполненіи его возникнуть могутъ. 3) Если неудобства сіи признаны будутъ важными и притомъ на мѣстѣ неотвратимыми, то Главное Управленіе, кромѣ случаевъ, предѣлы власти его превышающихъ и ниже сего въ § 536 [1]) означенныхъ, собравъ мнѣніе губернскихъ мѣстъ, можетъ, пріостановивъ исполненіе, представить заключенія свои на уваженіе Пра-

---

Надзоръ за хозяйственнымъ управленіемъ края главное управленіе осуществляло въ формѣ разсмотрѣнія смѣтъ и раскладокъ городскихъ, земскихъ и волостныхъ доходовъ, расходовъ и повинностей, разсмотрѣнія случаевъ несостоятельности и затрудненій по подрядамъ и поставкамъ, убытковъ и вреда, случившагося съ казеннымъ имуществомъ, контрактовъ на сумму свыше 10 тысячъ рублей.

Далѣе къ вѣдомству главнаго управленія принадлежали и мѣры управленія (не только надзора).

Къ этой категоріи принадлежало принятіе главныхъ мѣстныхъ мѣръ по продовольствію хлѣбомъ, виномъ и солью, вытекавшія отсюда представленія правительству о назначеніи суммъ «на дѣйствіе разныхъ частей сверхъ штатнаго положенія и въ особенности на какія либо новыя предпріятія или заведенія», также какъ и принятіе рѣшительныхъ мѣръ, въ законѣ съ точностью неопредѣленныхъ, въ случаяхъ чрезвычайныхъ, не имѣющихъ, однако, характера особой настоятельности или неподлежащихъ тайнѣ (въ послѣднихъ случаяхъ принятіе мѣръ ввѣрено было Сибирскимъ Учрежденіемъ единоличной власти генералъ-губернатора).

[1]) Сиб. Учр., § 536: «Представленіе Главнаго управленія высшему начальству не останавливаетъ исполненія: 1) въ рекрутскихъ наборахъ; 2) въ сборѣ податей и налоговъ; 3) въ движеніи войскъ; 4) по дѣламъ пограничнымъ въ предметахъ, трактатами установленныхъ».

вительствующему Сенату и потомъ поступаетъ по его разрѣшенію» [1]).

Упомянутое право сибирскихъ главныхъ управленій, какъ бы его ни понимать широко, не носило характера законодательной компетенціи, какъ то утверждалъ Вагинъ [2]).

При широкомъ толкованіи главными управленіями своихъ функцій и при отзывчивомъ отношеніи къ нуждамъ Сибири высшихъ государственныхъ установленій, упомянутое полномочіе главнаго управленія могло бы имѣть существенное значеніе. Но въ этомъ «представленіи своихъ заключеній» притомъ не законосовѣщательнымъ установленіямъ (государственный совѣтъ, сибирскій комитетъ 1822 и 1852 гг.), а правительствующему сенату, въ качествѣ хранителя и истолкователя законовъ, трудно усмотрѣть законодательную компетенцію. И едва ли возможно найти почву для подобнаго толкованія въ самомъ Сибирскомъ Учрежденіи, гдѣ читаемъ [3]): «Главное Управленіе не можетъ ввести никакого новаго закона, ни постановленія», и далѣе—«подробныя правила, коими опредѣляется только образъ исполненія существующаго закона, и преподаются наставленія къ точному его дѣйствію, не составляютъ новаго закона».

Существенныя черты вѣдомства совѣта главнаго управленія заключаются въ функціяхъ надзора и разрѣшенія.

«Главное Управленіе не можетъ само собою ни отмѣнить, ни ограничить существующихъ узаконеній, ни предписаній высшаго начальства. Оно можетъ токмо представить о мѣстныхъ неудобствахъ и затрудненіяхъ высшему начальству и въ ожиданіи разрѣшенія пріостановить исполненіе» [4]).

Предѣлы власти главнаго управленія получили въ Сибирскомъ Учрежденіи опредѣленіе въ двухъ направленіяхъ. Съ одной стороны законъ ограничивалъ предѣлы вѣдомства главнаго управленія отъ законосовѣщательныхъ функцій органовъ верховнаго управленія. Съ другой стороны «Главное Управленіе не можетъ назначать новыхъ издержекъ или требовать отъ мѣстъ подчиненныхъ,

---

[1]) Сиб. Учр., § 532.

[2]) Вагинъ, op. cit., т. II, стр. 322, не безъ самопротиворѣчія—см. op. cit., т. II, стр. 255, 256.

[3]) Сиб. Учр., § 537.

[4]) Ibidem, § 535.

на какой бы то ни было предметъ, отпуска суммъ, росписаніемъ неопредѣленныхъ или послѣдующими предписаніями Министерства неназначенныхъ, ни перемѣнять ихъ назначенія» [1]).

Въ развитіе приведеннаго начала главному управленію возбранялось назначать подъ какимъ бы то ни было видомъ новыя подати и сборы и располагать казеннымъ имуществомъ въ частную собственность или во временное пользованіе и употребленіе [2]).

Отграниченное приведенными положеніями отъ верховнаго управленія, главное управленіе довольно неопредѣленно отмежевано было отъ низшихъ установленій, ему подчиненныхъ. «Главное Управленіе», — читаемъ мы въ Сибирскомъ Учрежденіи, — «имѣя высшій надзоръ надъ всѣми вообще частями, не входитъ въ подробный и внутренній распорядокъ, ни одной изъ нихъ отдѣльно, содержа каждую въ томъ порядкѣ, который установленъ закономъ» [3]).

Отъ объема понятія—содержать въ законномъ порядкѣ—зависѣла, конечно, и степень вліянія главнаго управленія на мѣста ему подчиненныя.

Въ обсужденіи дѣла совѣтомъ являлась гарантія большей обдуманности рѣшенія, хотя самый способъ подготовки дѣлъ въ канцеляріи главнаго управленія и представленія ихъ въ совѣтъ съ проектомъ рѣшенія дѣлъ легко могъ перенести центръ тяжести работы совѣта въ канцелярію [4]).

Указанное обсужденіе дѣлъ въ совѣтѣ не было, конечно, новостью, введенною Сибирскимъ Учрежденіемъ. Новыми были только мотивы, представленные Сперанскимъ при законопроектѣ.

Форма, въ которую вылилось образованіе совѣта главнаго управленія по Сибирскому Учрежденію, аналогична организаціи губернскаго правленія (по Учрежденію о губерніяхъ 1775 г.) и намѣстническаго совѣта (по проекту 1816 г.). Это замѣчали и современники.

По вопросу состава совѣта главнаго управленія было уже отмѣчено, съ какими трудностями приходилось бороться Сперанскому въ его стремленіяхъ обезпечить значеніе вновь создавае-

---

[1]) Сиб. Учр., § 538.

[2]) Ibidem, §§ 539 и 540.

[3]) Ibidem, § 541.

[4]) Ibidem, §§ 253—256.

маго въ Сибири Учрежденія. Но и французскіе административные образцы могли со своей стороны привлечь Сперанскаго къ бюрократическимъ формамъ организаціи совѣтовъ и отдалить его отъ мысли создать въ совѣтѣ главнаго управленія органъ надзора, близкій Сибири по своему составу, по служебной опытности своихъ членовъ, сильный знаніемъ края и преемственностью развиваемыхъ имъ задачъ управленія.

Заимствованное изъ Франціи [1]), учрежденіе «совѣтовъ» могло и въ Россіи выказать свою недостаточность для постановки надежнаго управленія на мѣстахъ. Приговоръ Лоренца Штейна [2]) надъ системою совѣтовъ слишкомъ суровъ, но справедливо указываетъ тѣмъ не менѣе, что эта система не въ состояніи замѣнить истинную организацію самоуправленія.

Сибирское Учрежденіе создало не одно главное управленіе для всего Сибирскаго края, а два—соотвѣтственно съ предполо-

---

[1]) Lorenz Stein, Vollziehende Gewalt, 1869, II, стр. 121: «Frankreich ist das Land, in welchem der grosse Versuch vorliegt, die Selbstverwaltung, ihr System und ihr Recht in die enge Form der Räthe zu kleiden. Die Räthe, Conseils, erscheinen in Frankreich daher auf allen Punkten, und auf allen Punkten, gleichviel ob sie wirkliche Räthe, amtliche Körper, oder Organe der Selbstverwaltung sind, haben sie dieselbe Stellung, sie geben Rath, und in ihren höchsten Formen haben sie das Recht zu beschliessen, aber niemals haben sie das Recht der Execution».

[2]) L. Stein (Vollziehende Gewalt, 1869, II, стр. 120) высказываетъ сомнѣнія на счетъ полезности «совѣтовъ» въ административномъ строѣ: «eine tüchtige Regierung derselben nicht bedarf, eine unfähige oder unentwickelte aber von ihnen nicht berathen, sondern vielmehr wirklich beherrscht wird. Sie bedarf derselben nicht nur nicht, sondern sie soll ihrer gar nicht als regelmässiger Körper bedürfen. Denn die Regierung soll eben regelmässig wissen, was sie will; kommen Fälle vor, wo sie des Rathes Einzelner oder der Fachkenntniss für ganze Gebiete der Verwaltung bedarf, so kann und soll sie in einzelnen strengen Fachfragen Gutachten einfordern, bei allgemeinen Zuständen Vernehmungen einleiten oder die Vereine und Kammern reden lassen. Weiss die Regierung aber nicht was sie will, so wird eben der Rath selbst die Regierung sein, und dann ist es besser, er sei ein verantwortlicher Beamter, als ein unverantwortlicher Rath. Das Auftreten von solchen Rathskörpern im Organismus eines Staats ist daher niemals als etwas Gutes zu bezeichnen. Denn entweder sind dieselben eine unklare Bildung eines Amtes, und das ist der Charakter der englischen Boards und zum Theil der Committees, oder aber man gebraucht sie, um die eigentliche Selbstverwaltung zu ersetzen und zu verdrängen, wie in Frankreich, dessen Selbstverwaltung in das System der Conseils aufgegangen ist».

женіями Сперанскаго, перешедшими въ законъ, касательно раздѣленія Сибири на два главныхъ управленія,—Западной и Восточной Сибири.

Вопреки предположеніямъ о намѣстническихъ округахъ, согласно которымъ весь Сибирскій край долженъ былъ войти въ составъ одного округа (XI-го), съ мѣстопребываніемъ генералъ-губернатора въ Томскѣ[1]), Сперанскій полагалъ, что «гдѣ бы сіе Управленіе ни имѣло свое пребываніе, оно не можетъ обнять Сибири во всемъ ея протяженіи. Дѣйствуя изъ Тобольска, оно будетъ почти на краю и такъ сказать въ преддверіи своего Управленія въ отношеніи его къ Иркутску и особенно къ Нерчинску и Якутску. Пребывая въ Иркутскѣ оно будетъ точно въ томъ же положеніи для Тобольска, какъ бы средоточіе его было въ Петербургѣ» [2]).

Опираясь въ общихъ чертахъ на Екатерининское раздѣленіе Сибири, предположенное въ 1779 году и приведенное въ исполненіе въ 1783 году, Сперанскій предлагалъ, какъ самое цѣлесообразное раздѣленіе Сибири, принять черту, пересѣкающую ее по хребту горъ, идущихъ между Енисеемъ и Обью, черту, «коею сама Природа раздѣлила ее на двѣ страны Западную и Восточную» [3]).

Тѣмъ болѣе правильнымъ казалось Сперанскому это раздѣленіе, что оно находило себѣ подкрѣпленіе въ условіяхъ населенія, путей сообщеній, продовольствія, торговли [4]).

Въ Западной Сибири, главнымъ образомъ, сосредоточено было осѣдлое населеніе и Колыванскіе горные заводы съ ихъ крестьянами; въ Восточной Сибири преобладающая масса населенія была инородческая. Если населеніе одной половины Сибири могло пользоваться услугами Обской рѣчной системы, то въ другой половинѣ тѣ же выгоды водяныхъ путей сообщенія представляла система рѣки Енисея. Въ то время, какъ Западная Сибирь имѣла бы свою «запасную житницу» въ Томскомъ и Бійскомъ округахъ, Красноярскій округъ служилъ бы тѣмъ же цѣлямъ въ составѣ Сибири Восточной. И торговля, полагалъ Сперанскій, своеобразна въ обѣихъ половинахъ Сибири: въ то время, какъ въ Западной Сибири она имѣетъ тяготѣніе къ Ирбиту, въ Восточной средото-

---

[1]) См. выше, стр. 163.

[2]) Сиб. Ок., Приложенія, I, стр. 71.

[3]) Сиб. Ок., Приложенія, I, стр. 72; сравн. ibidem, стр. 68, 69.

[4]) Сиб. Ок., Приложенія, I, стр. 72, 73.

чіе ея въ Красноярскѣ. Кяхтинская торговля (сквозная, черезъ всю Сибирь) казалась исключеніемъ, подтверждавшимъ правило. И нужды гражданскаго управленія были, по мнѣнію Сперанскаго, своеобразны въ обѣихъ частяхъ Сибири, такъ же какъ непосредственныя задачи пограничныхъ сношеній [1]): въ то время, какъ на границахъ Восточной Сибири пограничныя отношенія носили на себѣ характеръ относительной опредѣленности, опираясь на трактаты, въ Западной Сибири степь киргизовъ средней и большой орды представляла широкое поле для поступательнаго движенія русской народности, для дѣятельности въ этомъ направленіи русской администраціи, получившей по этому предмету ближайшія указанія въ уставѣ о киргизахъ [2]).

Въ литературѣ до послѣдняго времени распространены были безусловныя похвалы упомянутому раздѣленію [3]). Новую точку зрѣнія на этотъ вопросъ указалъ проф. И. Я. Фойницкій. «Раздѣленіе Сибири на два генералъ-губернаторства»,—замѣчаетъ названный ученый [4]),—«совершенно самостоятельныя и независимыя другъ отъ друга, гр. Сперанскій рекомендовалъ весьма настойчиво. Въ основаніе его онъ приводилъ удобства населенія и горнаго промысла, удобства сообщенія, удобства продовольствія и торговли, удобства гражданскаго и пограничнаго управленія; но онъ не указалъ и не могъ указать на удобства управленія ссылки. Правильное и быстрое дѣйствіе его, единство депортаціонной политики и устойчивость ея, какъ мы увидимъ, во многомъ пострадали отъ того, что во главѣ этого института общегосударственной важности были поставлены два различныя, совершенно между собою независимыя мѣстныя начальства».

---

[1]) Сиб. Ок., Приложенія, I, стр. 73—75.

[2]) См. П. С. З.; т. XXXVIII, № 29127.

[3]) «Раздѣленіе Сибири на два генералъ-губернаторства»,—читаемъ мы у Лохвицкаго (Губернія, стр. 89),—«составленное знаменитымъ Сперанскимъ, во время бытности генералъ-губернаторомъ этого края, представляетъ блистательный примѣръ сознательнаго принятія раціональныхъ основаній въ раздѣленіи территоріи. Онъ указалъ въ своемъ мемуарѣ, что есть не одна, а двѣ Сибири, отличныя другъ отъ друга въ бытовомъ и промышленномъ отношеніи, что управлять изъ Иркутска Тобольскомъ такъ же удобно, какъ соединить Тобольскую губернію съ Петербургскою подъ управленіемъ одного генералъ-губернатора».

[4]) Фойницкій, Управленіе ссылки въ Сборникѣ Государственныхъ Знаній, т. VIII, стр. 178.

Это замѣчаніе проф. Фойницкаго высказано по поводу организаціи управленія ссылки; оно имѣетъ, однако, и общее значеніе для постановки сибирскаго управленія. Дѣйствительно, цѣлесообразность раздѣленія Сибири зависѣла отъ того, будетъ ли особенное законодательство для Сибирскаго края приспособляться къ нуждамъ и потребностямъ каждой половины Сибири въ отдѣльности или найдетъ болѣе правильнымъ согласовать жизненныя требованія обѣихъ половинъ Сибири для подведенія подъ обобщающія формулы. На дѣлѣ часто случалось второе, какъ въ области законодательства, такъ и въ области управленія, что вызвало необходимость постояннаго согласованія мнѣній сибирскихъ главныхъ управленій, подчасъ весьма разнорѣчивыхъ. Согласовать же эти мнѣнія, казалось бы, легче на мѣстахъ, нежели въ путяхъ переписки центральныхъ установленій Имперіи съ обоими главными управленіями Сибирскаго края.

Такимъ образомъ нельзя не замѣтить, что идеи Сперанскаго весьма слабо отразились на текстѣ Сибирскаго Учрежденія. По тѣмъ или инымъ причинамъ, коснуться которыхъ мы имѣли уже случай въ предшествующей главѣ, между текстомъ закона и мотивами, его сопровождавшими, явилось разобщеніе.

Постановка отвѣтственности должностныхъ лицъ по Сибирскому Учрежденію отличалась тѣми же недостатками, которые были выше отмѣчены касательно Учрежденія Министерствъ. По этому основному вопросу каждой системы управленія Сибирское Учрежденіе повторяло почти дословно тѣ самыя опредѣленія Учрежденія Министерствъ [1]), недостаточность которыхъ для построенія системы дѣйствительной отвѣтственности съ такою глубиною были отмѣчены еще въ началѣ XIX ст. [2]).

Въ отдѣльныхъ Уставахъ и Положеніяхъ, сопутствовавшихъ Сибирскому Учрежденію, проглядываютъ, хотя довольно отрывочно, руководящія идеи Сперанскаго. Въ упомянутыхъ законодательныхъ актахъ можно встрѣтить стремленіе къ уравненію податнаго бремени населенія [3]), къ огражденію свободы торговли [4]),

---

[1]) Сиб. Учр., § 582 и слѣд., особенно §§ 606, 607.

[2]) Сравн. выше, стр. 148—154.

[3]) П. С. З., т. XXXVIII, № 29132.

[4]) «Какъ нужды обывателей, для коихъ учреждаются магазины, съ разширеніемъ земледѣлія и промышленности перемѣняются: то Главному Управленію Сибири предоставляется дополнять и перемѣнять сіе росписаніе и на-

къ обезпеченію свободы передвиженій [1]), къ охранѣ правъ малолѣтнихъ [2]).

Съ особенною обстоятельностью разработаны въ Сибирскомъ Учрежденіи порядки дѣлопроизводства. Мы находимъ въ Учрежденіи опредѣленія—на чье имя надписываются бумаги опредѣленной ка-

значать магазины въ тѣхъ мѣстахъ и въ такомъ количествѣ запасовъ, какое гдѣ признано будетъ по опыту необходимымъ, имѣя въ виду слѣдующія главныя правила: 1) Чтобъ нужды обывателей благовременно были предусмотрѣны и продовольствіе ихъ во всей возможности было обезпечено. 2) Чтобъ не преграждать, но всемѣрно поощрять частную хлѣбную промышленность. 3) Чтобъ казенные магазины служили токмо пособіемъ въ случаѣ необходимости; но не средствомъ ко введенію исключительной казенной торговли».—Положеніе о казенныхъ хлѣбныхъ запасныхъ магазинахъ (П. С. З., т. XXXVIII, № 29133, § 7).

[1]) П. С. З., № 29134, § 44: «Запрещается въ проводѣ купеческихъ кладей и вообще въ проѣздѣ разнаго званія людей вольнымъ наймомъ, дѣлать наималѣйшее затрудненіе. Въ слѣдствіе того Земская Полиція имѣетъ прекращать остановки, кои доселѣ не рѣдко чинимы были подъ предлогомъ очереднаго извоза, каковый въ нѣкоторыхъ селеніяхъ безъ всякаго права, по одному своевольству крестьянъ, былъ заведенъ, такъ, что не только проѣзжающій, но и цѣлый обозъ съ дракою былъ останавливаемъ и принуждаемъ перемѣнять лошадей, и нанимать ихъ не у тѣхъ, кого приказчикъ или главный извощикъ пожелаетъ, и къ кому онъ имѣетъ довѣріе, но у тѣхъ кои стоятъ на очереди. Сіи злоупотребительныя очереди ни подъ какимъ видомъ не должны быть допускаемы, и проѣзжающій или обозный, всегда долженъ имѣть полную свободу нанимать того, кого онъ пожелаетъ, или и совсѣмъ не нанимать и миновать деревню на прежнихъ лошадяхъ по условію, которое имъ сдѣлано и которое ни кѣмъ не можетъ быть по произволу нарушаемо».

[2]) «Никто не можетъ ни съ явкою, ни безъ явки, ни письменныхъ, ни словесныхъ условій на наемъ въ работу давать за другаго: ни отецъ и мать за сына, ни дядя за племянника, ни старшій родственникъ за младшаго, а тѣмъ менѣе за пріемыша или посторонняго» (П. С. З., № 29134, § 40).

Тамъ же, въ § 41, читаемъ: «Дѣтей малолѣтнихъ (ниже 17 лѣтъ) хотя и могутъ отцы и матери отдавать въ легкую работу, какъ-то: въ пастушество и тому подобное, и составлять за нихъ условія; но не иначе, какъ съ дозволенія Волостнаго Правленія или родоваго Начальства, и то не болѣе, какъ на одинъ годъ; тоже разумѣется и о пріемышахъ и малолѣтнихъ, подъ опекою состоящихъ. Кто приметъ таковыхъ въ работу безъ дозволенія Начальства, тотъ, въ случаѣ неустойки теряетъ искъ и право, а по возрастѣ малолѣтнаго, подвергается, по жалобѣ его, и взысканію по законамъ». Сравн. также и § 42, содержащій слѣдующее постановленіе: «Отецъ и мать могутъ отдавать дѣтей своихъ въ науку какому нибудь ремеслу, по письменному или словесному условію, на основаніи постановляемыхъ правилъ о наймѣ въ работу; но отдаваемый не долженъ быть старѣе 14 и 15 лѣтъ, а срокъ ученья не долженъ продолжаться болѣе 5 лѣтъ».

теғоріи [1]), какъ надписываются [2]), кто разбираетъ, докладываетъ, раздѣляетъ дѣла по роду ихъ [3]), кто отдѣляетъ бумаги, слѣдующія по производству канцеляріи, дополняетъ справками, выписками, объясненіями, составляетъ проекты исполненій, скрѣпляетъ ... [4]).

2.

Мѣстнымъ установленіямъ Сибирскаго края удѣляетъ вниманіе проф. В. В. Ивановскій [5]). Другіе русскіе государствовѣды удостоиваютъ Сибирское Учрежденіе лишь краткими упоминаніями [6]).

Подробной характеристики упомянутаго законодательнаго акта однако приходится искать въ неспеціальной литературѣ, имѣющей отношеніе до его составителя.

Поэтому естественно искать и найти у біографа Сперанскаго характеристику Сибирскаго Учрежденія. Онъ беретъ на себя трудъ опроверженія ходячихъ возраженій противъ Сибирскаго Учрежденія, заключающихся въ томъ, что «это новое Учрежденіе безмѣрно размножило въ Сибири число инстанцій» и что въ устройствѣ ихъ, обнимавшемъ всѣ степени администраціи, суда и полиціи, Сперанскій замѣтно возвратился «къ коллегіальной идеѣ, которую нѣкогда такъ горячо опровергалъ» [7]).

Перечисляя упомянутые выше мотивы къ законопроекту, баронъ Корфъ дѣлаетъ оговорку: «впрочемъ», — говоритъ онъ, — «Спе-

---

[1]) Сиб. Учр., § 245.

[2]) Ibidem, § 246.

[3]) Ibidem, § 249: «Начальники Отдѣленій разобравъ бумаги, докладываютъ о содержаніи ихъ, и потомъ раздѣляютъ ихъ по роду ихъ производства въ Канцеляріи или въ Совѣтѣ».

[4]) Ibidem, § 250: «Начальники Отдѣленій, отдѣливъ бумаги, слѣдующія къ производству Канцеляріи, распредѣляютъ ихъ по тѣмъ частямъ, къ коимъ онѣ принадлежатъ. Здѣсь подъ непосредственнымъ ихъ надзоромъ дополняются онѣ, если нужно, справками, выписками и объясненіями, и вмѣстѣ съ проектами исполненія за скрѣпою Начальника Отдѣленія представляются Генералъ-Губернатору». Сравн. §§ 295, 304.

[5]) В. В. Ивановскій, Русск. Государств. Право, т. I, вып. 5, 1897, стр. 370 и слѣд.; Ejusdem, административное Устройство Нашихъ Окраинъ.

[6]) А. Д. Градовскій, Начала, III, изд. 1883, стр. 183. Engelman, Das Staatsrecht des Russischen Reiches, 1889, стр. 202 и слѣд. Н. М. Коркуновъ, Русск. Госуд. Право, т. II.

[7]) Бар. Корфъ, Жизнь графа Сперанскаго, т. II, стр. 229—231.

ранскій никогда не считалъ этой работы своей ни окончательною, ни даже совершенно зрѣлою, а выдавалъ ее лишь за одно предварительное начертаніе, еще требовавшее развитія».

Свое предположеніе о незрѣлости самой реформы баронъ Корфъ строитъ на основаніи письма Сперанскаго къ генералъ-губернатору Западной Сибири Капцевичу, гдѣ читаемъ: «общая черта сихъ учрежденій есть та, чтобъ вводить новый порядокъ постепенно и по мѣрѣ способовъ, не разрушая стараго. Всѣ они представляютъ болѣе планъ къ постепенному образованію Сибирскаго управленія, нежели внезапную перемѣну». Нетрудно видѣть, что Сибирское Учрежденіе носитъ на себѣ слѣды спѣшности работы. Но кромѣ спѣха и условія политической погоды, несомнѣнно, вліяли на степень зрѣлости упомянутаго Учрежденія. Впрочемъ, въ автобіографіи своей онъ отзывался о Сибирскомъ Учрежденіи съ величайшей похвалой, а въ дѣятельности сибирскаго комитета являлся всегда защитникомъ реформы 1822 г., часто объясняя невниманіемъ къ послѣдней недостатки сибирскаго управленія.

Не давая самостоятельной характеристики Сибирскаго Учрежденія, баронъ Корфъ стремится во что бы то ни стало защитить трудъ Сперанскаго отъ упрековъ за введеніе коллегіальности.

Вполнѣ признавая симпатіи Сперанскаго къ единоличной организаціи власти, бар. Корфъ полагалъ, что и прежде Сперанскій «покровительствовалъ коллегіальной формѣ въ дѣлахъ, гдѣ можно было ожидать пользы отъ совокупнаго совѣщанія», утверждая далѣе, что «Сибирское Учрежденіе ни въ чемъ не отступало отъ этой доктрины» [1]).

Не трудно видѣть, однако, что въ данномъ случаѣ мы имѣемъ дѣло съ недоразумѣніемъ. Дѣло въ томъ, что бар. Корфъ усматриваетъ коллегіальныя формы въ совѣтахъ и общихъ присутствіяхъ, между тѣмъ какъ упомянутыя установленія не коллегіи, а типы бюрократическихъ организацій. Въ послѣднихъ значеніе мнѣній членовъ поглощается волею высшей власти — предсѣдателя, за которымъ рѣшающій голосъ.

Не болѣе коллегіальности находимъ мы и въ совѣтахъ главнаго управленія, губернскомъ, областномъ, окружномъ, организованныхъ по Сибирскому Учрежденію.

---

[1]) Бар. Корфъ, Жизнь графа Сперанскаго, т. II, стр. 229—231.

Слѣдуя барону Корфу, и Вагинъ защищаетъ Сибирское Учрежденіе отъ упрековъ въ умноженіи инстанцій и введеніи коллегіальности. Дѣлая далѣе самостоятельныя замѣчанія, упомянутый авторъ видитъ въ основѣ Сибирскаго Учрежденія два начала: «разрѣшеніе дѣлъ на мѣстѣ и единство и постепенность надзора»; по всему Учрежденію проведено, полагаетъ онъ, «отдѣленіе совѣщательной, такъ сказать мѣстной законодательной власти, отъ исполнительной», что и обусловило образованіе совѣтовъ [1]).

Далѣе Вагинъ полагаетъ, что Сперанскій «составилъ на мѣстѣ проекты дѣйствительно на началахъ, нѣсколько отличныхъ отъ тѣхъ, какія видны въ Сибирскомъ Учрежденіи, что эти начала не встрѣтили сочувствія въ Петербургѣ и что Сперанскій отчасти по обыкновенной своей уступчивости, отчасти видя совершенную невозможность провести проекты въ томъ видѣ, въ какомъ они были составлены, рѣшился передѣлать проекты и уже эти измѣненные проекты были внесены въ комитетъ».

Это предположеніе основано на разсказахъ сибирскихъ старожиловъ о томъ, что изданное Сибирское Учрежденіе значительно разнится отъ первоначальнаго проекта, такъ же какъ на содержаніи одного изъ писемъ Сперанскаго къ графу Кочубею, въ которомъ законопроекты о преобразованіи сибирскаго управленія названы «сильными». Въ изданномъ Сибирскомъ Учрежденіи Вагинъ не усматриваетъ особой «силы»; отсюда онъ дѣлаетъ выводъ, что «сильныя» предположенія Сперанскаго остались въ области проектовъ, а на ихъ мѣсто явились новыя, приспособленныя къ теченіямъ мысли, господствовавшимъ въ кругахъ, близкихъ кормилу правленія.

Разсказы сибирскихъ старожиловъ, однако, не смотря на ихъ неопредѣленность, легко объяснимы тѣмъ впечатлѣніемъ, которое

---

[1]) Вагинъ, Историч. свѣд. о дѣят гр. Сперанскаго въ Сибири, т. II, стр. 313, 322. До Вагина еще Мальхусъ приписывалъ совѣтамъ главнаго управленія законодательную власть. Упомянувъ о раздѣленіи Сибири въ 1822 г. на два главныхъ управленія, названный авторъ замѣчаетъ: «An der Spitze einer jeden dieser Hauptverwaltungen steht ein Generalgouverneur mit einem Generalkonseil, dem die gesetzgebende, überhaupt die höchste Macht zusteht. In jedem Departement ein Regierungskonseil, als höchste Behörde; sodann Distriktskonseils. Die vorgenannten bilden die höheren Behörden; alle übrigen in den Kreisen, Städten etc. gehören zu den unteren Instanzen». Malchus, Politik der inneren Staatsverwaltung, Heidelberg, 1823, I, стр. 380, Примѣчаніе.

произвело на сибиряковъ назначеніе сибирскимъ генералъ-губернаторомъ знаменитаго государственнаго человѣка, столь приближеннаго одно время къ императору Александру, извѣстнаго своими прогрессивными стремленіями: понынѣ сохранилось среди сибиряковъ благодарное воспоминаніе о Сперанскомъ, какъ о талантливомъ государственномъ дѣятелѣ, посвятившемъ и Сибири часть своихъ силъ и трудовъ. Естественно ожидали сибиряки необыкновенной, чреватой послѣдствіями реформы отъ Сперанскаго, не справляясь о томъ, насколько могъ послѣдній явиться смѣлымъ реформаторомъ въ моментъ окончанія ссылки.

Второй изъ приведенныхъ доводовъ можетъ показаться убѣдительнымъ, если выхватить изъ письма Сперанскаго только то мѣсто, въ которомъ онъ говоритъ о силѣ своихъ предположеній. Иное впечатлѣніе произведутъ эти слова въ связи письма, гдѣ читаемъ: «мнѣ могутъ сдѣлать вопросъ: почему я не присылаю образованія Сибири, если оно готово? Искренно вамъ признаюсь, что была бы съ моей стороны большая простота; но независимо отъ личныхъ соображеній, какого успѣха можно бы ожидать отъ сего заочнаго представленія? Можно ли положить на бумагу всѣ подробности столь обширнаго дѣла? И кому у меня писать, когда и переписать даже некому? Сверхъ сего предположенія мои о Сибири столь сами по себѣ сильны, что и при личныхъ изъясненіяхъ, даже и при большомъ благопріятствѣ обстоятельствъ, я сомнѣваюсь еще, чтобъ они были приняты. Но сіе сомнѣніе никакъ не остановитъ меня сказать всю правду и ни мало не перемѣнитъ видовъ, основанныхъ на совѣсти и внутреннемъ моемъ убѣжденіи»... [1]).

Сильныя предположенія, вѣроятно, не были представлены Сперанскимъ на бумагѣ; онъ могъ ихъ мысленно лелѣять, говорить о нихъ послѣ возвращенія изъ Сибири, но едва-ли могъ рѣшиться ввести ихъ въ законопроектъ; пріемъ, оказанный Сперанскому въ Петербургѣ по возвращеніи изъ ссылки, не могъ усилить рѣшимости человѣка, перенесшаго уже столь тяжкія испытанія.

Не устанавливая различія между идеями отчета по сибирской ревизіи Сперанскаго и законодательствомъ 1822 года, Щаповъ полагаетъ, что «общая европейская идея этихъ реформъ, ихъ гу-

---

[1]) Бар. Корфъ, Жизнь графа Сперанскаго, т. II, стр. 248.

манное, соціально-филантропическое направленіе до такой степени еще чужды были азіатскому умонастроенію и буржуазно-эгоистическимъ наклонностямъ сибирскаго общества, что почти большинство современниковъ Сперанскаго не поняли его, неспособны были воспринять благотворныхъ, умственно-возбудительныхъ и нравственныхъ впечатлѣній его реформы и не умѣли надлежащимъ образомъ оцѣнить его значенія и вліянія на Сибирь» [1]).

Сожалѣя, что Сперанскій не ввелъ реформы соціально-экономической, а ограничился тѣмъ, что ввелъ «новыя, лучшія административныя учрежденія въ Сибири», Щаповъ ищетъ достоинствъ произведенной въ 1822 году реформы въ области морали. Онъ полагаетъ, что оптимизмъ и сантиментализмъ, въ связи съ идеалистическими и филантропическими стремленіями, являются характерными чертами этого міросозерцанія, которое создало Сибирское Учрежденіе, что даетъ затѣмъ Щапову основаніе называть Сперанскаго «великимъ филантропомъ» и повторять слова Геденштрома о «филантропически написанномъ Сибирскомъ Учрежденіи» [2]).

Можно согласиться съ такими опредѣленіями лишь при смѣшеніи области нравственности и области права, при подведеніи подъ понятіе филантропіи и начала законности. Расширяя область примѣненія нормъ нравственныхъ, Щаповъ характеризуетъ юридическую сторону Сибирскаго Учрежденія болѣе смѣлыми, нежели точными чертами [3]).

---

[1]) Щаповъ, Сибирское Общество до Сперанскаго, въ Извѣстіяхъ Сибирскаго Отдѣла И. Р. Географическаго Общества, 1874 г., т. V, № 1, стр. 41.

[2]) Щаповъ, Сибирское Общество до Сперанскаго, въ Извѣстіяхъ Сибирскаго Отдѣла И. Р. Географическаго Общества, 1874 г., т. V, № 1, стр. 39.

[3]) На вопросъ, что увидѣлъ Сперанскій въ Сибири, Щаповъ (ibidem, стр. 40) даетъ, напр., слѣдующій отвѣтъ: «въ Сибири онъ увидѣлъ полнѣйшее господство чиновничьяго самовластія и деспотизма, сильнѣйшее развитіе монополіи въ торговлѣ хлѣбомъ и другими жизненными припасами, угнетенное положеніе инородцевъ и совершенное безправіе ссыльныхъ. Чтобы въ корнѣ пресѣчь развитіе всего этого зла, Сперанскій, какъ реформаторъ по призванію, ввелъ такъ называемыя «Сибирскія Учрежденія», съ нѣкоторымъ ограниченіемъ произвола администраціи учрежденіемъ «губернскихъ совѣтовъ», съ правилами для развитія свободной торговли, особенно хлѣбной, съ предоставленіемъ нѣкотораго самоуправленія сибирскимъ инородцамъ, согласнаго съ ихъ племенными или родовыми обычаями, съ улучшеніемъ судьбы ссыльныхъ поселенцевъ въ Сибири».

Такимъ образомъ неспеціальной литературѣ, занимавшейся Сибирскимъ Учрежденіемъ въ связи съ личностью его составителя, едва-ли удалось указать дѣйствительный характеръ этого законодательнаго акта, въ дѣйствительности присущіе ему недостатки. Одною изъ причинъ этого являлось, кажется, стремленіе, довольно понятное по существу, сдѣлать и изъ Сибирскаго Учрежденія памятникъ его составителю. Но, съ одной стороны, Сперанскій не нуждается въ искусственныхъ памятникахъ, чтобы жить въ памяти русскаго народа; съ другой стороны, едва-ли истинное уваженіе къ его памяти согласимо съ прикрашиваніемъ дѣйствительности.

Предъ нами въ Сибирскомъ Учрежденіи схема бюрократическаго строя управленія, не смягченная ни организаціями самоуправленія, ни независимымъ отъ администраціи судомъ, ни твердо установленнымъ отправленіемъ административной юстиціи.

Въ областяхъ Европейской Россіи въ эпоху нами разсматриваемую также господствовала система управленія чрезъ посредство бюрократически организованныхъ установленій; но эта система, хотя сколько-нибудь, смягчалась зародышемъ самоуправленія сословій, на основѣ жалованныхъ грамотъ императрицы Екатерины II.

Въ Сибирскомъ краѣ не было даже этого зародыша самоуправленія: при построеніи схемы административныхъ установленій по Сибирскому Учрежденію законодатель пытался обойтись исключительно силами должностныхъ лицъ по назначенію отъ правительства.

По тремъ степенямъ сибирскаго управленія поставленъ законодательствомъ 1822 г. единоличный администраторъ и при немъ совѣтъ.

Не трудно признать въ этой схемѣ Сибирскаго Учрежденія аналогію съ административной системой, развившейся на континентѣ Европы XVIII вѣка, нашедшей себѣ въ Наполеоновской Франціи наиболѣе блестящее выраженіе: то же исключительное довѣріе, оказанное единоличному администратору, то же ограниченіе компетенціи совѣтовъ предѣлами совѣщательныхъ функцій, то же пренебреженіе къ началамъ самодѣятельности населенія, самоуправленія.

Недостатки упомянутой системы, обнаруживающіеся въ условіяхъ континентальной западной Европы, должны были сказаться

въ строѣ сибирскаго управленія, организованномъ по Учрежденію 1822 г., тѣмъ сильнѣе, чѣмъ ниже стояли въ этомъ краѣ условія просвѣщенія, освоенности съ культурными понятіями закономѣрной дѣятельности, сдержекъ власти, вытекающихъ изъ развитаго общественнаго мнѣнія.

Здѣсь, въ этомъ краѣ съ рѣдкимъ населеніемъ, стоящимъ по большей части на низкомъ уровнѣ культурнаго развитія, при климатическихъ и топографическихъ условіяхъ, едва ли не затрудняющихъ подъемъ этой культуры, не соединенномъ путями сообщенія съ остальнымъ міромъ, съ центрами цивилизаціи, а скорѣе разобщенномъ съ ними,—должны были выступить недостатки системы во всей ихъ наготѣ.

Въ слѣдующей главѣ мы будемъ имѣть случай указать, каково было то слово, какое сказала сама жизнь про разсматриваемую административную систему. Пока необходимо, однако, упомянуть, что Сибирское Учрежденіе оставило центръ тяжести управленія въ организаціяхъ единоличной власти, не смотря на сознаніе Сперанскимъ его недостаточности. Памятникомъ этого сознанія остались въ Учрежденіи 1822 г. совѣты по всѣмъ ступенямъ управленія. Но эти совѣты не были организованы въ качествѣ коллегій: они не могли служить цѣли сдержать власть въ предѣлахъ законности. Ихъ значеніе можетъ быть характеризовано въ качествѣ организованной канцеляріи.

Дѣйствительно, функціи «доставленія свѣдѣній» единоличному администратору, «вспомоществованія» послѣднему, указываемыя въ литературѣ въ качествѣ характерныхъ признаковъ упомянутыхъ совѣтовъ, едва ли не выпадаютъ на долю и канцелярій. Плоха та канцелярія, которая не доставляетъ никакихъ свѣдѣній своему начальнику, нисколько не облегчаетъ ему труда по осуществленію лежащихъ на немъ обязанностей.

Многочисленны примѣры, указывающіе, что органическіе пороки канцелярій вовсе не заключаются въ томъ, чтобы онѣ отказывались отъ работы, отъ задачи снабжать свѣдѣніями единоличнаго администратора, при которомъ состоятъ; упомянутые пороки заключаются скорѣе въ условіяхъ, сопутствующихъ работѣ канцелярій.

Эти условія стоятъ въ тѣсной зависимости какъ отъ бытовой среды, такъ и отъ всего государственнаго строя. Если въ управленіи государства проведенъ принципъ отвѣтственности и стро-

гой подчиненности закону, то этимъ самымъ создаются условія, отводящія канцеляріямъ то мѣсто, которое имъ довлѣетъ. Связанное неизбѣжною, неумолимою отвѣтственностью предъ закономъ, должностное лицо не можетъ съ легкимъ сердцемъ свалить бремя управленія на дѣлопроизводителей, какъ то можетъ часто имѣть мѣсто при бумажной лишь отвѣтственности, когда канцеляріи постепенно входятъ въ силу подъ покровомъ бумажнаго дѣлопроизводства.

Уже самый ростъ общественныхъ потребностей является причиною, объясняющей въ достаточной степени постоянное увеличеніе заботъ и труда органовъ управленія. Но при исключительно бюрократически организованномъ управленіи увеличеніе бумажнаго дѣлопроизводства далеко не пропорціонально указанному росту потребностей. Послѣднія, при отсутствіи организацій самоуправленія и связанномъ съ этимъ явленіемъ упадкѣ самодѣятельности населенія, выливаются въ форму прошеній, представленій, докладовъ, поступающихъ въ различныя государственныя установленія, образуя отправную точку для умноженія всевозможныхъ отношеній, рапортовъ, донесеній, предложеній, предписаній, въ составленіи которыхъ канцеляріи принимаютъ, по мѣрѣ роста дѣлопроизводства, все болѣе и болѣе рѣшающее участіе.

Мы не говоримъ уже о многочисленномъ дѣлопроизводствѣ, возникающемъ не по требованію жизни, а въ силу необходимости поддержать хотя бы нѣкоторый порядокъ въ машинѣ бюрократическихъ вѣдомствъ, становящихся по мѣрѣ развитія все болѣе и болѣе громоздкими. Дѣлопроизводство, какъ вытекающее изъ жизненныхъ потребностей общественныхъ наслоеній, такъ и идущее на смазку машины бюрократическаго вѣдомства, придаетъ все большее и большее значеніе канцеляріи, если окончательное рѣшеніе дѣла зависитъ не отъ установленій, а отъ лица; ибо послѣднее не въ состояніи обнять всѣхъ подробностей дѣла, не можетъ оказаться лично спеціально освѣдомленнымъ по разнообразнымъ категоріямъ дѣлъ, подлежащихъ его вѣдѣнію, и потому весьма часто подпадаетъ подъ вліяніе канцеляріи въ большей мѣрѣ, чѣмъ могъ предвидѣть законодатель.

Это положеніе зависимости обоюдной, взаимной становится прежде всего яснымъ канцеляріи, ибо она съ одной стороны не ослѣплена ореоломъ власти, часто мѣшающимъ начальнику распознать истинное соотношеніе силъ, центръ тяжести вліянія, а съ другой стороны не отдалена отъ дѣла разстояніемъ, тайной (огра-

ничивающей кругъ освѣдомленныхъ въ дѣлѣ лицъ, придающей канцеляріи новое значеніе, весьма трудно поддающееся учету).

Указаннымъ положеніемъ канцелярія можетъ пользоваться, увеличивая дѣлопроизводство за предѣлы необходимаго, ибо бумаги, повидимому, освобождаютъ отъ обвиненій въ бездѣятельности, нерѣдко прикрывая отъ дѣйствительной, а не призрачной только отвѣтственности.

Правда, остается открытымъ вопросъ—насколько эта дѣятельность является плодотворною?

Едва-ли было бы справедливо отрицать у тружениковъ канцелярій способность производительно работать; то накопленіе бумажнаго матеріала, которое имѣетъ мѣсто въ канцеляріяхъ, вызвано, очевидно, не только мускульнымъ и психическимъ напряженіемъ,—въ большей или меньшей степени и оно не чуждо творчества. Но неоднократно замѣчено, и при томъ въ самыхъ разнообразныхъ условіяхъ, что эта способность творчества слаба въ условіяхъ канцелярской работы.

Не говоря уже о томъ, что выдающіеся умы вообще рѣдки и не на нихъ можно разсчитывать при организаціи установленій, самыя условія канцелярской работы, разобщенности отъ жизни и ея умудряющаго и освѣжающаго вліянія, исключительно бумажнаго дѣла, отсутствія организованной отвѣтственности передъ закономъ, замѣненной исключительной зависимостью отъ усмотрѣнія начальника, возможности почти безконтрольнаго вліянія на дѣло подъ покровомъ канцелярской тайны,—всѣ эти и связанныя съ ними условія неблагопріятно вліяютъ на качество работы канцелярій.

По внѣшнимъ признакамъ обиліе дѣлопроизводства можетъ служить ручательствомъ трудолюбія канцелярскихъ тружениковъ.

И только проникновеніе въ содержаніе принятыхъ рѣшеній и предположенныхъ мѣропріятій можетъ выяснить, насколько упомянутая дѣятельность содержательна и плодотворна.

Задача ограничить вліяніе канцеляріи въ строѣ административныхъ установленій является, несомнѣнно, въ высокой степени трудною и не менѣе того благодарною. Было время, когда и въ строѣ судебныхъ установленій канцелярія играла подавляющую по своему вліянію и неуловимую по своей отвѣтственности роль, между тѣмъ какъ успѣхами современнаго судопроизводства она поставлена на сравнительно скромное, вполнѣ опредѣленное, довлѣющее ей мѣсто.

Въ области управленія борьба съ злоупотребленіемъ канцеляріи своимъ положеніемъ едва-ли можетъ имѣть дѣйствительный успѣхъ внѣ организованнаго, на началахъ законности, самоуправленія. Но попытки ослабить вредныя стороны вліянія канцеляріи, неподдающагося опредѣленному контролю, имѣютъ уже свою исторію.

Выше было уже упомянуто, что совѣты, образованные по Сибирскому Учрежденію, могутъ быть характеризованы въ качествѣ организованныхъ канцелярій.

Дѣйствительно, упомянутые совѣты типа французскаго бюрократическаго строя нѣсколько рознятся отъ канцелярій: въ нихъ имѣется извѣстная опредѣленность устройства, мнѣнія совѣтниковъ обязательно выслушиваются по опредѣленной категоріи дѣлъ единоличнымъ администраторомъ, свобода дѣйствія котораго не стѣснена, однако, выслушанными мнѣніями. Совѣтники далѣе облечены «правомъ предъявленія»: они, слѣдовательно, не вполнѣ безгласны передъ начальникомъ, имѣютъ нѣкоторую нить, связывающую ихъ съ высшимъ правительствомъ, нить, долженствующую поддерживать малодушныхъ и колеблющихся, когда чувство долга повелѣваетъ, вопреки собственнымъ выгодамъ разойтись съ мнѣніемъ ближайшаго, а потому и наиболѣе опаснаго, начальника [1]).

Но этимъ и исчерпывается характеръ установленія. Дѣйствительной власти совѣтамъ удѣлено не было, коллегіальныхъ формъ дѣлопроизводства они не получили, центръ тяжести работы долженъ былъ, какъ и въ обыкновенныхъ канцеляріяхъ, упадать на бумажное дѣлопроизводство, вся полнота власти и при совѣтахъ сосредоточивалась въ рукахъ единоличныхъ администраторовъ.

Преимущество совѣта надъ канцеляріей должно было заключаться въ той организаціи, которую вносилъ этимъ законодатель въ подготовку дѣла, подлежащаго рѣшенію единоличнаго администратора: достигалась бо̀льшая опредѣленность этой подготовки, вліяніе докладчика по канцеляріи, столько же неуловимое съ формальной стороны, сколько вліятельное по существу, замѣнено было въ совѣтахъ мнѣніями членовъ этого совѣта, высказываемыми не случайно, а согласно требованію самого закона, не келейно, а въ самомъ присутствіи совѣта, не безслѣдно, а съ

---

[1]) Срав. А. Д. Градовскій, Политика, Исторія и Администрація, 1871 г., стр. 502.

возможностью занести особое мнѣніе въ журналъ, воспользоваться правомъ предъявленія.

Такимъ путемъ, полагали въ то время, единоличный администраторъ найдетъ въ совѣтахъ твердую опору для принимаемыхъ рѣшеній, освободясь вмѣстѣ съ тѣмъ отъ формъ коллегіальныхъ установленій, на которыя многіе въ то время смотрѣли, какъ на стѣснительныя для развитія энергіи органовъ управленія.

Приведенныя сужденія не составляютъ лишь достоянія конца XIX столѣтія; и эпохѣ изданія Сибирскаго Учрежденія онѣ были не чужды.

Такъ, въ мнѣніи одного изъ ближайшихъ сотрудниковъ прусскаго министра Штейна [1]), слѣдов. современника Сперанскаго, читаемъ: «французскія формы полицейскаго и финансоваго управленія, замѣняющія коллегіи отдѣльными чиновниками въ качествѣ изолированныхъ должностныхъ лицъ, вызваны были къ жизни и оказались несомнѣнно дѣйственными для возстановленія нѣкотораго рода спокойствія, порядка и системы изъ хаотическаго состоянія смѣшенія и разложенія послѣ революціи».

«Нельзя отрицать»,—замѣчалъ онъ далѣе,—«что эти формы имѣютъ весьма пріятную, даже блестящую внѣшнюю сторону въ глазахъ и тѣхъ Правительствъ, которыя смотрятъ на людей не только какъ на средство для достиженія цѣлей правителей. Единоличное, облеченное властью должностное лицо можетъ выполнить гораздо болѣе и скорѣе, внести во все единство и силу; честь, позоръ и отвѣтственность дѣйствуютъ совершенно иначе, когда они постигаютъ одного человѣка; эти формы in abstracto (въ отвлеченіи) самыя совершенныя, но онѣ предполагаютъ для своего осуществленія и вполнѣ совершенныхъ людей».

Коллегіальныя формы обсужденія, повидимому, даютъ менѣе почвы для злоупотребленій, устанавливая внутренній взаимный контроль членовъ, обогащая каждаго изъ нихъ опытностью и знаніемъ мѣстныхъ условій, которыя юный членъ коллегіи находитъ въ ней, какъ перешедшее ему по наслѣдству. Тѣмъ не менѣе систематичность коллегіальныхъ занятій in concreto не всегда даетъ то, чего можно было бы ожидать отъ нея по ея отвлеченнымъ качествамъ. Весьма часто совѣтникъ коллегіи интересуется

---

[1]) Сравн. мнѣнія Vincke у Ernst Meier, Die Reform der Verwaltungs-Organisation unter Stein und Hardenberg, S. 232, 233.

только дѣлами непосредственно ввѣреннаго ему отдѣленія, мало вникая въ дѣла общаго присутствія коллегіи; устанавливается между ея членами своеобразная солидарность, упраздняющая сущность коллегіальнаго обряда: коллегіальное обсужденіе уступаетъ мѣсто состязанію предсѣдателя съ совѣтникомъ-докладчикомъ, причемъ обыкновенно, смотря по обстоятельствамъ, центръ тяжести переходитъ или въ сторону авторитета предсѣдателя или въ сторону большей освѣдомленности въ дѣлахъ докладчика. Такое вырожденіе коллегіи тѣмъ болѣе заслуживаетъ вниманія, что этотъ порокъ не единственный: часто упрекаютъ коллегію въ уменьшеніи отвѣтственности разложеніемъ ея на всѣхъ ея членовъ, въ отчужденіи отъ жизни и ея освѣжающаго вліянія, въ увеличеніи бумажнаго дѣлопроизводства.

Не смотря на несомнѣнные недостатки коллегій, упомянутый выше сотрудникъ Штейна полагалъ необходимымъ дать имъ предпочтеніе, полагая возможнымъ ввести въ нихъ органическія улучшенія; что касается до существа единоличной власти, то «тутъ можно ожидать лишь отъ идеальнаго усовершенствованія человѣческаго рода» [1]).

Если не трудно объяснить причину злоупотребленія бюрократическими организаціями въ Сибирскомъ Учрежденіи, то гораздо сложнѣе основанія умолчанія объ установленіяхъ самоуправленія. Однимъ примѣромъ французскихъ образцовъ едва-ли возможно объяснить это явленіе; если англійскіе образцы мѣстнаго управленія и прусскія политическія теченія того времени не имѣли притягательной силы для государственныхъ людей Россіи, то причину этого явленія едва-ли не слѣдуетъ искать въ положеніи внутренняго управленія государства.

Не одни кабинетные ученые провозглашали въ то время необходимость началъ самоуправленія, достоинства этихъ началъ для обновленія строя сибирскаго управленія были ясны и практическимъ дѣятелямъ, напр. мин. вн. дѣлъ Козодавлеву. Если же тѣмъ не менѣе дѣятелямъ той эпохи не удалось провести этихъ идей въ жизнь, — причиной тому едва ли не сложная совокупность фактовъ, обусловившая внутреннія судьбы имперіи въ концѣ царствованія императора Александра [2]).

---

[1]) Ernst Meier, op. cit., 234, 235.

[2]) См. Шильдеръ, Императоръ Александръ I, т. IV.

3.

Сибирское Учрежденіе 1822 г. представляетъ собою примѣръ особеннаго законодательства въ противоположность общему законодательству, имѣющему примѣненіе на территоріи цѣлаго государства. Особенное законодательство, территоріально ограниченное въ своемъ примѣненіи опредѣленною областью или совокупностью областей государства, является разновидностью областного права. Послѣднее можетъ развиваться какъ путемъ обычнаго права, какъ путемъ областныхъ установленій, пользующихся автономіей или надѣленныхъ подчиненной законодательной компетенціей, такъ и чрезъ посредство центральной законодательной власти государства, налагающей въ такомъ случаѣ на себя сознательное самоограниченіе: законодательный органъ, распространяющій свою компетенцію на цѣлое государство, ограничиваетъ въ названномъ случаѣ примѣненіе исходящихъ отъ него правовыхъ нормъ предѣлами опредѣленной части государственной территоріи.

Понятіе областного права, законодательства для опредѣленной области, явилось въ умственномъ оборотѣ человѣчества далеко прежде Сибирскаго Учрежденія.

Въ эпоху изданія Сибирскаго Учрежденія споръ двухъ системъ областного управленія — провинціальной и реальной — склонялся уже въ пользу послѣдней системы.

При провинціальной системѣ каждая область пользуется своимъ своеобразнымъ устройствомъ, особыми установленіями, дѣйствующими часто по особымъ законамъ, составляя въ государствѣ замкнутое въ себѣ, самодовлѣющее цѣлое [1]). Государство при такой системѣ является какъ бы соединеніемъ различныхъ территоріальныхъ величинъ, совершенно отличныхъ другъ отъ друга, по содержанію дѣйствующаго въ каждой области законодательства и опредѣляемаго имъ строя управленія, — соединеніемъ различныхъ величинъ, не слитыхъ въ высшемъ единствѣ.

Эта система, пользовавшаяся широкимъ распространеніемъ до конца XVIII вѣка, обусловлена была нѣкоторыми условіями роста государствъ значительнаго территоріальнаго объема. Если этотъ

---

[1]) Сравн. Malchus, Politik der inneren Staatsverwaltung.

ростъ происходилъ насильственнымъ путемъ, если правительство всячески старалось стереть слѣды былой самостоятельности вновь присоединенной области, установленія послѣдней подвергались отмѣнѣ, на ихъ мѣсто выдвигались новыя, однообразныя для цѣлаго государства. Этотъ процессъ, однако, ощущался въ качествѣ болѣзненнаго, не отдающаго въ достаточной степени дани признанія историческимъ воспоминаніямъ, преданіямъ области, привычнымъ пріемамъ удовлетворенія ея своеобразныхъ нуждъ. Поэтому въ условіяхъ болѣе мирнаго процесса роста государства, или при опасеніи правительства чрезмѣрно раздражить населеніе вновь присоединенной области, имѣла мѣсто упомянутая провинціальная система управленія, основанная на политическомъ разсчетѣ въ большей мѣрѣ, нежели на соображеніяхъ лучшаго устройства административной системы цѣлаго государства вообще, опредѣленной области въ частности. Населеніе присоединенной области ласкали сохраненіемъ формъ былой самостоятельности; если духъ независимости отлеталъ уже отъ установленій, послѣ обращенія ихъ изъ центральныхъ въ областныя, то тѣло этихъ установленій все еще оставалось въ области, смягчая до нѣкоторой степени для ея населенія утрату самостоятельности.

Такая провинціальная система управленія порождала несомнѣнную пестроту законодательства, административнаго устройства, осложняла работу органовъ управленія, развивающееся право.

Эта пестрота не всегда была въ соотвѣтствіи съ разнообразіемъ культурныхъ, бытовыхъ, топографическихъ и климатическихъ условій областей, находясь часто въ прямой зависимости лишь отъ историческихъ наслоеній и преданій.

Реальная система выступила противъ слабыхъ сторонъ провинціализмовъ, противъ случайнаго ихъ характера, противъ той пестроты и сложности, которая неразлучна была въ жизни государства съ провинціальной системой.

Реальная система предполагаетъ единую организацію законодательства, обнимающаго собою всѣ части опредѣленнаго государства; на основѣ законовъ, истекающихъ изъ единаго источника, развивается управленіе областей, чрезъ посредство однообразно и одинаково устроенныхъ установленій [1]).

---

[1]) Сравн. Malchus, Politik.

Эта система отвѣчала какъ историческому ходу событій новаго времени, такъ и теоретическимъ запросамъ мысли въ эту эпоху.

Дѣйствительно, для успѣховъ централизаціи въ области законодательства и управленія упомянутая система являлась крайне желательною, болѣе того,—необходимою; просвѣщенный абсолютизмъ видѣлъ въ реальной системѣ средство упразднить провинціальныя установленія стараго образца, слишкомъ часто вспоминавшія о своихъ прежнихъ вольностяхъ, слишкомъ охотно противополагавшія себя, интересы своей провинціи видамъ и намѣреніямъ центральнаго правительства. Послѣднее, отождествляя себя съ цѣлымъ государствомъ, склонно было видѣть въ такой оппозиціи измѣну интересамъ объединительной политики, партикуляристическій эгоизмъ, патріотизмъ колокольни, отрицающій государственную идею. Въ эту эпоху, кажется, не вполнѣ была ясна на континентѣ Европы польза для плодотворной работы государства отъ закономѣрной оппозиціи; въ ней видѣли не столько средство лучшаго и всесторонняго освѣщенія вопроса, большей зрѣлости и обдуманности принимаемыхъ рѣшеній, сколько тормазъ для движенія государственной машины. Распространенность именно механическихъ воззрѣній на государственное строительство наводила притомъ на мысль о служебномъ, второстепенномъ значеніи тормаза при машинѣ: не имъ обусловлена возможность движенія, дѣйствія.

Съ указанной точки зрѣнія провинціальныя установленія стараго образца подлежали отмѣнѣ, замѣнѣ единообразными установленіями по всей территоріи государства, состоящими въ одинаковой степени зависимости отъ центральнаго правительства. На послѣднемъ должна была лежать творческая часть государственнаго управленія. Областнымъ установленіямъ оставалось одно исполненіе велѣній, исходящихъ изъ центра. И поклонники этой реальной системы съ особенною любовью останавливались на томъ явленіи, что организація всего управленія получала существенное упрощеніе; за отсутствіемъ пестроты, сложности въ областной организаціи, государственная машина должна была обладать драгоцѣнными качествами легкости въ управленіи ею, въ починкѣ ея частей на случай полома.

При реальной системѣ съ особеннымъ удобствомъ могла развиться бюрократія, ставящая себѣ идеалъ военной организаціи, дающей возможность мгновенной передачи всѣмъ частямъ государственнаго строя того давленія, которое правительство со-

чтетъ нужнымъ произвести въ центрѣ государства: въ эпоху государственныхъ потрясеній, въ эпоху неувѣренности правительства въ завтрашнемъ днѣ реальная система мѣстнаго управленія можетъ сослужить государству службу, представляя собою благодарную почву для развитія централизаціи.

Чѣмъ меньше территорія опредѣленнаго государства, чѣмъ малочисленнѣе и однороднѣе составъ его населенія, тѣмъ болѣе исчерпывается правовая жизнь государства правовыми явленіями, происходящими въ его центрѣ. Конечно, во всякомъ государствѣ неразлучна съ личностью человѣка сфера его частныхъ и публичныхъ правъ; но въ государствѣ-городѣ государственная территорія почти совпадаетъ съ городскою чертою, слѣдовательно задачи какъ законодательства, такъ управленія и суда упрощаются въ значительной степени, сосредоточиваясь въ тѣсныхъ предѣлахъ; центръ государства въ такомъ случаѣ какъ бы совпадаетъ съ самимъ государствомъ.

Не трудно замѣтить далѣе, что съ увеличеніемъ объема государственной территоріи «центръ» все менѣе и менѣе покрываетъ собою «государство» [1]), что вызываетъ все большую и большую необходимость различать центръ государства отъ государства въ его цѣломъ, во всей совокупности составляющихъ его частей. Но необходимо замѣтить, что тотъ же ростъ территоріи увеличиваетъ и трудности такой организаціи управленія,

[1]) Уже въ государствахъ такъ называемаго средняго территоріальнаго объема (для условій Западной Европы) не можетъ быть и рѣчи объ отождествленіи интересовъ центра съ нуждами и потребностями цѣлаго государства. Жизнь Баваріи не измѣряется Мюнхеномъ, такъ же какъ Швеціи — Стокгольмомъ. А голландецъ, напримѣръ, былъ бы даже въ затрудненіи указать центръ государства: въ Гаагѣ онъ видитъ королевскую резиденцію, въ Амстердамѣ и Ротердамѣ — центры экономической дѣятельности населенія, въ Лейденѣ и Утрехтѣ онъ будетъ искать центровъ духовной жизни—просвѣщенія. Несмотря на то, что размѣръ территоріи Голландіи, казалось бы, дѣлаетъ невозможнымъ порваніе связи между центромъ государства и областью, отчужденіе ихъ другъ отъ друга, въ міросозерцаніи населенія этой страны прочно установились идеи децентрализаціи управленія въ связи съ самодѣятельностью лица и союзовъ, выношенной въ борьбѣ за существованіе съ сильными врагами и не менѣе сильными стихіями (плотины). Не безъ вліянія на ростъ этихъ идей оказалась и колоніальная дѣятельность голландцевъ, успѣхъ которой въ свою очередь былъ обусловленъ пріемами управленія этого народа, зародившимися въ метрополіи.

которая бы давала возможность поддержать истинную связь между отдѣльными составными частями государства.

Въ самомъ дѣлѣ, не механическими способами можетъ государство прочнымъ образомъ удовлетворить нуждамъ поддержанія государственнаго единства. Эти способы вѣрнѣйшимъ образомъ заключаются въ возможно большемъ процвѣтаніи всѣхъ составныхъ частей государства, въ наибольшемъ ихъ развитіи. Центръ тяжести вопроса падаетъ на задачу такой организаціи управленія государства значительнаго территоріальнаго объема, при которой мѣстность не оказалась бы задавленной громадою цѣлаго. Этой задачи, конечно, можетъ въ значительной степени удовлетворить связь между центромъ и мѣстностью, связь, которая бы сближала ихъ другъ съ другомъ, устраняла бы ихъ взаимное отчужденіе, приводила бы къ такому положенію, чтобы мѣстность была видна изъ центра.

Какъ бы много и ясно ни видѣлъ центръ изъ жизненныхъ явленій, происходящихъ въ мѣстности, онъ не въ силахъ удовлетворить всѣмъ нарождающимся потребностямъ уже потому, что послѣднія нарождаются непрестанно и въ различныхъ условіяхъ требуютъ къ себѣ различнаго отношенія, своеобразныхъ способовъ удовлетворенія. Выполнить великую культурную задачу, лежащую на государствѣ, можетъ лишь «работающее государство», выражаясь словами Л. Штейна, организовавшее общественныя силы на служеніе интересамъ цѣлаго. Отсюда возникаютъ тѣ многочисленныя и разнообразныя стремленія къ самоуправленію, автономіи, подчиненной законодательной компетенціи, которыя имѣютъ нѣкоторые общіе элементы и съ областнымъ законодательствомъ, областнымъ правомъ.

Если территоріально значительнымъ государствамъ Западной Европы составляло нелегкую задачу поддержать политическое единство государства, не принося ему въ жертву жизни области, жизненности развивающихся въ ней нуждъ и потребностей, то тѣмъ болѣе трудна была эта задача въ Россіи, въ виду указанныхъ уже условій пространства территоріи и состава населенія. Поэтому въ этомъ государствѣ, казалось бы, областной вопросъ долженъ былъ бы получить первостепенное значеніе и притомъ своеобразное разрѣшеніе, такъ какъ условія его образованія и развитія въ существенныхъ чертахъ отличаются отъ аналогичныхъ явленій въ иныхъ государственныхъ образованіяхъ.

Въ самомъ дѣлѣ, областной вопросъ, по вѣрному замѣчанію Лоренца Штейна, получилъ въ Англіи развитіе на почвѣ колоніальнаго вопроса [1]). Въ English Empire мы видимъ метрополію, въ силу географическихъ, политическихъ, экономическихъ условій противопоставленную не только зависимымъ краямъ (dependency), но и самымъ родственнымъ, близкимъ (въ этнографическомъ и культурномъ отношеніи) изъ ея колоній. И если по отношенію къ зависимымъ краямъ (dependency) Англія не справилась еще съ постановкой административной системы на началахъ права, то въ строѣ управленія своихъ колоній (colony) англичане съумѣли съ несомнѣннымъ культурнымъ успѣхомъ примѣнить выношенныя ими въ теченіи всей своей исторической жизни, начала самоуправленія.

Эти начала англо-саксонскаго самоуправленія породили, какъ извѣстно, на почвѣ Новаго Свѣта федеративное государство Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки, ревниво (какъ доказала то междоусобная война Сѣверныхъ и Южныхъ Штатовъ) охраняющее какъ свое политическое единство, такъ и автономію отдѣльныхъ штатовъ. Не говоря, однако, о томъ, что опредѣленная задача въ каждомъ государствѣ обставлена своеобразными условіями при своемъ разрѣшеніи, Соединенные Штаты уже потому подлежатъ крайне осторожному сравненію съ государствами европейскими, что существуютъ въ совершенно иныхъ условіяхъ внѣшнихъ политическихъ отношеній: охраняемое двумя океанами, граничащее съ двумя слабыми въ военномъ отношеніи величинами (Мексика и Dominion of Canada), это величайшее государство Новаго Свѣта можетъ довольствоваться совершенно инымъ соотношеніемъ силъ центробѣжныхъ и центростремительныхъ, нежели государства Стараго Свѣта.

Иную постановку по необходимости принимаетъ областной вопросъ въ Русскомъ государствѣ. Завершенный процессъ политическаго объединенія, составлявшій предметъ стремленій и чаяній столькихъ поколѣній, даетъ въ распоряженіе государства одно изъ величайшихъ сосредоточеній силъ, совершившихся на глазахъ исторіи. Но для того, чтобы это сосредоточеніе не было только искусственнымъ, внѣшнимъ, механическимъ, для того, чтобы процессъ роста велъ бы и къ явленіямъ сращиванія и

[1]) L. Stein, Die Vollziehende Gewalt, II, 1869, стр. 192, 193.

воспроизведенія новыхъ силъ, это сосредоточеніе должно быть живымъ и жизненнымъ въ своихъ основахъ.

Отсюда вытекаетъ необходимость поставить отдѣльныя области государства въ гармоническое сочетаніе другъ съ другомъ, въ условія охраны, разграниченія ихъ интересовъ, свободнаго развитія жизни на мѣстахъ въ согласіи съ интересами цѣлаго: государственное единство должно быть проникнуто живымъ и развивающимся множествомъ.

Государственное единство, это начало согласія внутри государственнаго общенія, замиренія въ немъ взаимно враждующихъ началъ, сосредоточенія его внутреннихъ силъ, различно понимаемо было народностями европейской культуры, смотря по эпохѣ и условіямъ ихъ развитія. Поэтому едва-ли возможно выставить опредѣленіе этого понятія, годное для вѣрнаго его истолкованія у всѣхъ народовъ во всѣ историческія эпохи ихъ существованія. Каждый народъ привноситъ въ это понятіе отличительныя черты своего духа, своихъ національныхъ стремленій, своего пониманія государственныхъ задачъ и ихъ связи съ задачами дѣятельности отдѣльной личности и различныхъ общеній, преслѣдующихъ подъ покровомъ государства задачи духовнаго и матеріальнаго порядка.

Не здѣсь мѣсто изслѣдованію видоизмѣненій, испытанныхъ началомъ государственнаго единства въ міровоззрѣніи различныхъ народовъ европейской культуры. Достаточно указать, что общей чертой этихъ міровоззрѣній является признаніе за началомъ государственнаго единства связующаго значенія [1]). Государство связываетъ свои составныя части,—области и общенія различныхъ порядковъ, возводя ихъ къ высшему единству, давая тѣмъ самымъ возможность совокупными усиліями разрѣшать болѣе сложныя, трудныя задачи. Но ни одно явленіе жизни не можетъ быть объяснено дѣйствіемъ одного лишь фактора; жизнь есть множество, по числу дѣйствующихъ въ ней силъ, по сложности ихъ взаимныхъ другъ на друга воздѣйствующихъ вліяній. Если кажется иногда, будто въ жизни наблюдается дѣйствіе одного лишь фактора, такое явленіе оказывается обыкновенно мнимымъ; и другіе факторы имѣютъ въ такихъ случаяхъ свою долю воздѣйствія, только оказываютъ его или путями скрытыми, мало

[1]) Ср. Незабитовскій, Собраніе сочиненій, Кіевъ, 1884 г., стр. 110.

поддающимися наблюденію, или сознательно оказываютъ вліяніе на опредѣленное явленіе своимъ воздержаніемъ отъ дѣятельнаго въ немъ участія, предоставленіемъ свободнаго поля дѣятельности другимъ. Какъ явленіе жизненное, и государственное единство едва-ли можетъ быть пояснено въ полнотѣ своего содержанія однимъ признакомъ связующаго начала. И дѣйствительно, одного этого признака недостаточно. Остается открытымъ вопросъ, что связываетъ государство началомъ единства и чѣмъ выполняетъ оно эту задачу.

Существовало и донынѣ отчасти держится мнѣніе, что государство, преслѣдуя цѣли единства, связываетъ части одинаковыя, другъ на друга во всемъ похожія, тождественныя по своему строенію и задачамъ, что наилучшій способъ поддержанія и закрѣпленія упомянутой связи заключается въ установленіи однообразія частей государства и устраненіи изъ ихъ жизни всего того, что можетъ нарушить въ какомъ бы то ни было отношеніи упомянутыя качества.

При такомъ пониманіи государственнаго единства это начало смѣшивается съ понятіями однообразія, тождества.

Въ подкрѣпленіе положенія, что понятіе единства государства предполагаетъ тождество его составныхъ частей, принято ссылаться на міровое государство—Римскую имперію, съ такой послѣдовательностью проводившую пріемы ассимиляціи, распространеніе нормъ общихъ на основѣ централизаціи, съ умаленіемъ значенія областной самостоятельности и самодѣятельности, доходившимъ до отрицанія.

Этотъ взглядъ на областной вопросъ въ Римской имперіи пользуется и понынѣ широкимъ, хотя и не безспорнымъ, распространеніемъ.

Новѣйшія изслѣдованія по этому вопросу проливаютъ на него новый свѣтъ. Культурный законъ борьбы и взаимодѣйствія національностей въ различныхъ проявленіяхъ духовнаго міра [1])

---

[1]) L. Mitteis, Reichsrecht und Volksrecht in den östlichen Provinzen des römischen Kaiserreichs, 1891, стр. 4: «die Bewahrheitung eines culturellen Gesetzes, nach welchem die Sitte einer lebenskräftigen Nation fremdländischen Einflüssen widerstrebt. Das Mass dieses Widerstandes mag bei verschiedenen Nationalitäten ein verschiedenes sein, und man wird vielleicht die Behauptung wagen dürfen, dass der Widerstand gegen die Imprägnirung fremden Geistes desto grösser ist,

имѣлъ значеніе и въ предѣлахъ Римской имперіи, особенно въ восточныхъ ея областяхъ, гдѣ Риму пришлось встрѣтиться со столь мощнымъ культурнымъ явленіемъ эллинизма.

Въ различныхъ провинціяхъ Римской имперіи существовали особенности въ праворазвитіи, не поддававшіяся насильственному нивеллированію, вытекавшія какъ изъ неправильнаго уразумѣнія чуждаго римскаго права, такъ и изъ давленія практическихъ потребностей областного общества [1]).

---

je mehr das Dasein eines Volkes mit angestammtem sittlichen Bewusstsein gesättigt ist; bis zu einem gewissen Grade aber wird er sich wohl überall geltend machen».

[1]) L. Mitteis, Reichsrecht und Volksrecht in den östlichen Provinzen des römischen Kaiserreichs, 1891. Сомнѣніе въ томъ, чтобы централизующей силѣ римскаго управленія удалось сгладить всѣ индивидуальные признаки областного праворазвитія въ имперіи вызвало появленіе этого, весьма цѣннаго, труда. Установленное въ немъ понятіе народнаго права (Volksrecht), въ противоположеніе праву римскихъ юристовъ, близко понятію Vulgarrecht, за разъясненіе котораго наука въ такой мѣрѣ обязана Бруннеру. См. Heinrich Brunner, Zur Rechtsgeschichte der römischen und germanischen Urkunde, I, стр. 113: «Wie neben der lateinischen Schriftsprache in den einzelnen Provinzen des römischen Westreichs ein Vulgarlatein gesprochen wurde, welches der Gesetzes- und Urkundensprache der Germanen die ihr eigenthümliche Färbung gab, so entwickelte sich bei den römischen Provinzialen ein Vulgarrecht, welches weniger der juristischen Logik als den praktischen Lebensbedürfnissen angepasst war und sich als eine Fortbildung oder, wenn man will, als eine Entartung des reinen römischen Rechtes darstellt». Сравн. ibidem, стр. 139 и слѣд., также Ejusdem, Deutsche Rechtsgeschichte, I, стр. 255: Vulgarrecht также относится къ римскому праву, какъ «das im Volksmunde lebende Vulgarlatein zur reinen römischen Schriftsprache». Понятія Volksrecht и Vulgarrecht близки, но тѣмъ не менѣе не совпадаютъ. Ср. Mitteis, op. cit., стр. 5, 6: «Vulgarrecht und Volksrecht fallen nicht zusammen. Das erstere ist entartetes, das zweite ist überhaupt nicht römisches Recht; beide können in demselben Rechtsgebiet neben einander bestehen und haben vielfach neben einander bestanden, indem die localen Abweichungen vom reinen römischen Recht bald vulgarrechtliche, bald, in anderen Rechtsfragen, volksrechtliche waren. Es kann auch durch die Verquickung von römischem Recht mit Volksrecht dahin kommen, das sich ein aus römischem und provinzialem Recht gemischtes Drittes bildet, welches man dann mit Rücksicht auf seine römischen Elemente dem vulgarrecht beizählen kann». Также и Pernice, Volksrechtliches und amtsrechtliches Verfahren in der römischen Kaiserzeit (Festgabe für Beseler, 1885, стр. 75) склоненъ признавать самостоятельное развитіе права въ областяхъ Римской имперіи, отрицая существованіе общаго едикта, тождественнаго по своему содержанію для всѣхъ провинцій. Ср. Th. Mommsen, Bürgerlicher und peregrinischer Freiheitsschutz im römischen Staat (Festgabe für Beseler, стр. 264, 265). Ejusdem, Römisches Staatsrecht, B. III, Abth. 2, S. 1211—1216.

Другой классическій примѣръ сближенія понятій единства и однообразія ищутъ обыкновенно на французской почвѣ. Механическое пониманіе государственнаго единства, въ связи съ преувеличеннымъ понятіемъ о всемогуществѣ центральнаго правительства, привело Францію ancien régime къ ея извѣстной системѣ областного управленія, покоющейся на преимущественномъ, если не исключительномъ, довѣріи къ мѣстнымъ агентамъ центральнаго правительства, при отрицательномъ отношеніи къ развитію союзнаго начала на основахъ самоуправленія среди общественныхъ элементовъ въ области.

Въ этой системѣ, какъ извѣстно, можно наблюсти сложное взаимодѣйствіе преданій какъ античнаго, такъ и новаго (церковнаго) Рима, вліяній, вытекавшихъ изъ борьбы сословій, обостренной непониманіемъ многими своей обязанности служенія на мѣстахъ, воздѣйствій легистовъ, искушенныхъ въ римскомъ правѣ (поздняго періода его развитія), столь мало чуткихъ въ пониманіи обычнаго права, столь склонныхъ къ толкованію закона и вытекающаго изъ него права, въ схемѣ формулы—«quod principi placuit».

Извѣстно, какимъ практическимъ успѣхомъ увѣнчалась централизаціонная политика кардиналовъ-министровъ, завершенная въ государственной системѣ «короля-солнца».

Мы не послѣдуемъ за Борнгакомъ въ его попыткѣ доказать основательность формулы «государство—это я». Богатство литературы по этому вопросу избавляетъ насъ отъ обязанности вступать въ данномъ случаѣ въ полемику. Другая формула, если не сказанная Людовикомъ XIV, то не безъ основанія приписанная ему — «теперь нѣтъ болѣе Пиреней» — представляется намъ не менѣе характерною для пониманія системы государственнаго управленія, опирающейся на отрицаніи факторовъ въ жизни государства, независимыхъ отъ государственной власти.

На почвѣ, подготовленной правительствомъ Франціи ancien régime, должны были съ успѣхомъ воспитаться посвятившіе свои силы политикѣ люди дѣла и слова, склонные смѣшивать понятія единства и однообразія. Поклоненіе разуму, въ столь сильной степени господствовавшее въ XVIII ст., могло способствовать вышеуказанному смѣшенію понятій, до нѣкоторой степени поддерживая духъ нетерпимости противъ того, что въ данное время представляется нераціональнымъ.

«Государство представляетъ единое цѣлое», читаемъ мы въ мотивахъ къ декрету 22 декабря 1789 года, «департаменты не болѣе, какъ части его. Однообразіе администраціи въ департаментахъ необходимо поэтому въ интересахъ единства правленія. Если бы административные совѣты департаментовъ, предоставленные сами себѣ, надѣлены были свободой выбора между принципами и формами администраціи, единство и правильность ея хода во всемъ королевствѣ были бы нарушены» [1]).

Борьба противъ пестроты въ правѣ ведена была не только въ тѣхъ предѣлахъ, которые означали несомнѣнный успѣхъ въ праворазвитіи, но и выходила, быть можетъ, за эти предѣлы.— Самодѣятельность провинцій, мѣстныхъ союзовъ, даже общинъ, казалась въ то время угрозой единству государства, которую не уставали указывать въ «федерализмѣ» [2]).

Интересы свободы, самодѣятельности, саморазвитія какъ будто оставлялись безъ достаточнаго вниманія при заботахъ о наложеніи на жизнь формъ однообразно выработанной схемы, во имя механически понимаемаго государственнаго единства [3]).

Послѣдствія такой системы государственнаго управленія, отрицавшей союзное начало въ области и между областями, пренебрегавшей развитіемъ мѣстной автономіи, составляютъ фактъ

---

[1]) Ковалевскій, Происхожденіе современной демократіи, II, стр. 385.

[2]) «Pendant les premières années de la Révolution», читаемъ мы у Cotelle, «la pensée prédominante de nos hommes d'État fut de faire disparaitre la diversité des coutumes, des lois, des institutions administratives et financières de nos différentes provinces. Les souvenirs profonds qu'elles y avaient laissés et la tendance de celles-ci à les reprendre semblaient mettre en péril l'unité et la force de l'empire: c'était ce qu'on qualifiait de fédéralisme; bien loin d'encourager le développement d'individualités puissantes, qui en se coalisant auraient divisé l'État, la loi ne voyait dans les assemblées départementales et de districts que des auxiliaires de l'autorité centrale, n'ayant aucune personnalité réelle, ni par conséquent l'exercice de droits propres et d'intérêts distincts de ceux de la France entière.—Cours de droit administratif, 1859, I, стр. 23.

[3]) Господствующее настроеніе XVIII вѣка въ указанномъ направленіи мастерски характеризовано Токвилемъ, когда онъ говоритъ про писателей этого вѣка: «ils n'ont pas seulement la haine de certains privilèges, la diversité même leur est odieuse: ils adoreraient l'égalité jusque dans la servitude. Ce qui les gêne dans leurs desseins n'est bon qu'à briser. Les contrats leur inspirent peu de respect; les droits privés nuls égards; ou plutôt il n'y a déjà plus à leurs yeux, à bien parler, de droits privés, mais seulement une utilité publique». — Tocqueville, L'Ancien Régime, стр. 235 (изд. 1887 г.).

неотрицаемый, но слишкомъ охотно забываемый крайними поклонниками централизаціонной политики: внѣшнія формы французской государственности ancien régime обнимали собою совершенно разобщенные другъ отъ друга элементы — гражданъ безъ всякой связи другъ съ другомъ [1]), между тѣмъ какъ такая связь нужна была бы не только для матеріальнаго соединенія силъ, но и для поддержанія идейнаго обмѣна между гражданами, ставящаго послѣднихъ въ благопріятныя условія совмѣстной дѣятельности, воспитанія истинно гражданскаго духа. Въ силу своего историческаго развитія Франція сдѣлалась неспособною признать самостоятельную жизнь и автономное развитіе опредѣленной части внутри объемлющаго эту часть цѣлаго [2]).

И такъ глубоко проникло въ сознаніе французской мысли механическое представленіе о государственномъ единствѣ, что не только политическіе писатели XVIII, но и XIX столѣтія понимаютъ государственное единство неизмѣнно въ формахъ централизованнаго государства: отсюда и постоянное, нѣсколько насильственное сближеніе понятій «единства» и «однообразія» [3]).

Дѣйствительно, упомянутое отождествленіе имѣло мѣсто въ исторіи; но изъ того, что бывали случаи подобнаго пониманія сущности задачъ и способовъ осуществленія государственнаго единства, не слѣдуетъ еще, чтобы такое пониманіе соотвѣтствовало бы

---

[1]) Сравн. Taine, Les Origines de la France Contemporaine, L'Ancien Régime, стр. 517, 518: «La province subit les événements de la capitale»; «les gens n'osent bouger, ils n'osent pas même se faire une opinion avant que Paris ait prononcé.—C'est à cela qu'aboutit la centralisation monarchique. Elle a ôté aux groupes leur consistance et à l'individu son ressort. Reste une poussière humaine qui tourbillonne et qui, avec une force irrésistible roulera tout entière en une seule masse, sous l'effort aveugle du vent». Также ibidem, стр. 108, касательно «cadre mécanique», который во Франціи обнимаетъ собою «une poussière d'hommes».

[2]) L. v. Stein, Vollziehende Gewalt, 1869, II, стр. 62: «Wir haben immer darauf hingewiesen, wie in Frankreich die Einheit in ihrer Entwickelung die Theile beherrscht, ja geradezu absorbirt».

[3]) «L'unité, c'est à dire l'uniformité de direction et de pouvoir», читаемъ мы у Cabantous (Droit Administratif, 1854, стр. 4). Въ смѣшеніи понятій единства и централизаціи упомянутый авторъ заходитъ такъ далеко, что беретъ на себя утвержденіе (op. cit., стр. 5)—«l'unité dans l'administration est désignée sous le nom de centralisation» — какъ будто государственное единство несогласимо съ живымъ и развивающимся, въ рамкахъ децентрализованнаго управленія, множествомъ».

современнымъ понятіямъ о государствѣ, его задачахъ и условіяхъ развитія.

Къ тому же необходимо принять во вниманіе, что понятіе государственнаго единства измѣняется во времени, не допуская одного, абсолютнаго рѣшенія. Нисколько не задаваясь имъ, вполнѣ допуская, что при извѣстныхъ обстоятельствахъ путь созиданія государственнаго единства можетъ лежать и въ направленіи къ возможно полному установленію однообразія внутри государства, нельзя, однако, не замѣтить, что самое понятіе государственнаго единства не предполагаетъ непремѣнно тождества, однообразія частей государства. Но устанавливая связь, давая возможность восходить къ общимъ цѣлямъ, это начало вовсе не предполагаетъ необходимости созданія тождественныхъ, какъ бы по трафарету, частей государственнаго общенія. Понятіе единства предполагаетъ непремѣнно начала связи, соединенія, союза, сосредоточенія, возможности осуществленія общихъ задачъ, способности идти и къ единой цѣли. Но отсюда еще не слѣдуетъ, чтобы понятіе единства было покрываемо понятіемъ тождества, единообразія, ибо общія задачи могутъ быть осуществляемы различными путями, многообразными способами съ сохраненіемъ интересовъ свободы, самодѣятельности, саморазвитія.

Прежде всего эти послѣднія понятія слишкомъ условны и относительны, чтобы служить надежной основой такого понятія, какъ государственное единство. Ибо что такое внутренній, тождественный, единообразный составъ въ опредѣленномъ государствѣ? Предполагается ли племенное однообразіе—многія изъ современныхъ государствъ служатъ тому живымъ опроверженіемъ. Разумѣютъ ли тождественность религіозныхъ воззрѣній,—и такая точка зрѣнія оказывается совершенно невыдерживающею дыханія жизни, совершенно несовмѣстимой съ началами вѣротерпимости. Но упомянутый признакъ тождества не можетъ быть отнесенъ ни къ интересамъ духовнаго творчества, ни къ явленіямъ экономическаго строя опредѣленной группы населенія: противъ подобнаго пониманія упомянутаго признака свидѣтельствуютъ факты дѣйствительности [1]).

[1]) Сравн. P. Leroy-Beaulieu, L'état moderne, 1891, стр. 246: «Le monde. depuis l'origine, a toujours été livré à la controverse; c'est par elle, par la variété et la liberté des opinions, surmontant tous les obstacles extérieurs, que se sont transformées la barbarie et la rigidité primitives en cette sorte de développement ascensionnel qu'on nomme la civilisation.

Но быть можетъ нужно желать хотя бы и не вполнѣ достижимаго, нужно стремиться по возможности провести въ государствѣ названный принципъ, если послѣдній является залогомъ прочности самаго государственнаго зданія?

Подобный вопросъ былъ неоднократно поставленъ въ практической дѣятельности многихъ государствъ, неоднократно служилъ лозунгомъ политическихъ движеній, занимая въ программахъ партій различныхъ столѣтій почетное мѣсто. Но едва ли при постановкѣ этого вопроса считались въ достаточной мѣрѣ съ дѣйствительными, а не воображаемыми только предѣлами силы и вліянія государственнаго воздѣйствія, какъ одного изъ творческихъ факторовъ въ государственной жизни, но не единственнаго. Существованіе типическихъ различій, особенностей, не только не вредно, но даже полезно для человѣческой цивилизаціи, по вѣрному замѣчанію Шеффле [1]). Эти «особенности» представляютъ собою типичныя явленія приспособленія къ опредѣленнымъ жизненнымъ условіямъ, почвѣ и климату; такое стремленіе къ приспособленію обезпечиваетъ успѣхъ въ борьбѣ съ внѣшней природой и другими расами, хотя бы и стоящими на болѣе высокой степени развитія, но въ условіяхъ менѣе совершенной акклиматизаціи.

«La gloire de l'État moderne, ç'a été jusqu'à ce jour de laisser le champ libre à la controverse, à la variété des pensées et des actes dans la plupart des voies ouvertes à l'activité de l'homme: les lettres, les arts, les sciences, l'industrie, les groupements entre les individus».

[1]) Сравн. A. Schäffle, Bau und Leben des Socialen Körpers, Zw. Aufl., B. I, S., 318: «Das Bestehen typicher Unterschiede ist der menschheitlichen Civilisation sehr förderlich, nicht schädlich. Dieselben sind Ausdruck und Grundlage von vielerlei eigentümlichen, mehr Leben ermöglichenden Anpassungen, vermöge deren die Racen und die Civilisationskreise in nützlichen Güter-und Ideenaustausch treten können. Die körperlichen Typen (Racen) sind lebensfähige Anpassungen an Boden und Klima, welche den Erfolg im Kampf mit der äusseren Natur sichern und die Ueberrennung durch höhere Entwickelungsgrade nicht acclimatisierter fremder Racen hindern. Die typischen Eigentümlichkeiten stellen einen die Weiterbildung sichernden festen Stamm charakteristischer Ergebnisse einer uralten Entwickelung dar. Sie erleichtern den inneren Zusammenhalt der Angehörigen desselben Typus, leisten daher der Erhaltung der Gemeinschaft unter wesensgleichen Elementen Vorschub, sie erschweren das Eindringen fremdartiger oder störender Elemente, ohne die Möglichkeit reger Wechselbeziehung auf die anderen Typen auszuschliessen».

За невозможностью преуспѣвать одинаково во всѣхъ направленіяхъ, эти особенности могутъ служить предметомъ полезнаго матеріальнаго и идейнаго обмѣна между расами и отдѣльными культурными кругами.

И въ центральномъ управленіи государства не можетъ быть абсолютнаго единства. Даже при существованіи нервной и душевной болѣзни, побуждающей браться за всякое дѣло, не зная покоя, центральное правительство не въ состояніи замѣнить собою разнообразную дѣятельность союзовъ и соединеній, преслѣдующихъ религіозныя, ученыя, учебныя, художественныя и иныя общественныя задачи [1]).

Не трудно замѣтить, что въ зависимости отъ строя внутренней организаціи государства можетъ сложиться дѣйствительное или только кажущееся государственное единство. И то, и другое не можетъ быть наблюдаемо въ жизни въ неизмѣнномъ, неподвижномъ положеніи; будучи послѣдствіемъ опредѣленнаго соотношенія различныхъ другъ на друга воздѣйствующихъ силъ, государственное единство находится въ постоянномъ процессѣ измѣненій. Едва ли возможно предполагать, чтобы одной государственной власти было достаточно для прочнаго обезпеченія связи между различными частями государства. Связующіе государство элементы, по преимуществу психическаго характера, вырабаты-

[1]) A. Schäffle, Bau und Leben, Zw. Aufl., I, s. 137: «Sogar die geistige Arbeit der verschiedenen Centralorgane ist keine absolut einheitliche. Der Staat kann mit den geistigen Kräften der Regierung nicht auch die ausserpolitische Centralaktion des socialen Körpers durchaus und nach jeder Seite bestreiten. Er kann es nicht, ohne sich selbst zu verwirren, seine einheitliche Symbolik zu verlieren und die Erfahrung des babylonischen Turmbaues zu machen. Er thut es aber auch nicht, wie die Erfahrung selbst in solchen Ländern und Zeiten zeigt, welche von der Nerven-und Geisteskrankheit ruheloser Allesthuerei, staatsomnipotenter Centralisation befallen sind. Wir sehen vielmehr, dass der Staat für seine vorwiegend praktische Thätigkeit und einheitlich mechanische Aktion sich seine besonderen Centralorganisationen geistiger Arbeit als Mittelpunkte der kollektivbewussten Bewegung schafft. Neben ihm besitzen Kirche, Schule, Kunst, Wissenschaft, Geselligkeit wieder andere Centren». Сравн. Tocqueville, De la Démocratie en Amérique, т. I, стр. 109: «un pouvoir central quelque éclairé quelque savant qu'on l'imagine ne peut embrasser à lui seul tous les détails de la vie d'un grand peuple. Il ne le peut parce qu'un pareil travail excède les forces humaines. Lorsqu' il veut, par ses seuls soins créer et faire fonctionner tant de ressorts divers il se contente d'un résultat fort incomplet ou s'épuise en inutiles efforts».

ваются подъ вліяніемъ сложныхъ бытовыхъ факторовъ. На упомянутыхъ элементахъ покоится дѣйствительное государственное единство, вполнѣ совмѣстимое съ широкою общественною свободою, неизбѣжно приносящею съ собою разнообразіе мнѣній, направленій, въ той или иной мѣрѣ вліяющихъ на явленія дѣйствительности.

«Истинная связь въ политическомъ тѣлѣ», замѣчаетъ Монтескье, «есть связь гармоніи, приводящей различныя части одного цѣлаго къ служенію благу общества, подобно разнымъ звукамъ въ музыкѣ, содѣйствующимъ эффекту цѣлаго аккорда. Взаимная связь можетъ существовать въ государствѣ, повидимому раздираемомъ смутою, ибо въ этомъ государствѣ можетъ быть на лицо гармонія интересовъ, изъ которой вытекаетъ счастіе — единый источникъ истиннаго мира. Подобно тому и въ цѣломъ мірозданіи, части котораго взаимно связаны, воздѣйствуя другъ на друга» [1]).

Про упомянутую гармонію говоритъ Градовскій, когда указываетъ на дѣйствительную политическую жизнь, «гдѣ всякій находитъ себѣ мѣсто, гдѣ каждый понимаетъ, что выше его «принциповъ» стоитъ страна, земля, этотъ чудный хоръ разныхъ голосовъ, мнѣній, стремленій, хоръ, созданный природой и исторіей» [2]). Въ другомъ трудѣ тотъ же ученый замѣчаетъ: «Общечеловѣческое начало есть начало, такъ сказать, хоровое, въ которомъ каждому голосу, каждому звуку должно быть мѣсто, иначе

---

[1]) Montesquieu, Considérations sur les causes de la grandeur des romains, ch. IX: «Ce qu'on appelle union dans un corps politique, est une chose très équivoque; la vraie, est une union d'harmonie, qui fait que toutes les parties, quelques opposées qu'elles nous paraissent, concourent au bien général de la société comme des dissonances dans la musique concourent à l'accord total. Il peut y avoir de l'union dans un état où l'on ne croit voir que du trouble, c'est à dire une harmonie, d'où résulte le bonheur, qui seul est la vraie paix. Il en est comme des parties de cet univers, éternellement liées par l'action des unes et réaction des autres.—Mais, dans l'accord du despotisme asiatique, c'est-à-dire de tout gouvernement, qui n'est pas modéré il y a toujours une division réelle. Le laboureur, l'homme de guerre, le négociant, le magistrat, le noble ne sont joints que parce que les uns oppriment les autres sans résistance; et si l'on y voit de l'union, ce ne sont pas des citoyens qui sont unis, mais des corps morts ensevelis les uns auprès des autres».

[2]) А. Д. Градовскій, О современномъ направленіи государственныхъ наукъ, стр. 9.

мы съузимъ понятіе общечеловѣческаго до такихъ элементарныхъ и однообразныхъ рамокъ, что въ нихъ не будетъ уже мѣста личному творчеству»[1]).

И Коркуновъ съ своей стороны замѣчаетъ[2]):

«Исторія, изображающая намъ дѣйствительную жизнь конкретнаго государства, объясняетъ ее не какъ дѣятельность единой надъ всѣмъ господствующей воли, а какъ непрерывающуюся борьбу многихъ воль между собой. Такая борьба — необходимое условіе жизни, развитія. И при томъ борьба идетъ не только между общими и частными интересами. Борьба идетъ и изъ-за того, какъ опредѣлить общіе интересы, какія цѣли поставить самому государству. Соперничающія политическія партіи всѣ одинаково руководятся не частными интересами, а общими, но только каждая изъ нихъ понимаетъ эти интересы по своему. Развитіе политической жизни всегда и вездѣ сопровождается усиленіемъ развитія политическихъ партій. Но это нисколько не вредитъ единству государства. Напротивъ, живое, активное участіе въ политической жизни возможно широкаго круга лицъ усиливаетъ государственное самосознаніе народа и потому дѣлаетъ государственное единство болѣе крѣпкимъ и надежнымъ».

Сосредоточенія, покоющіяся на психическихъ основахъ, отличались въ историческомъ прошломъ качествами прочности и благодѣтельными послѣдствіями для культуры народовъ; связь исключительно принудительнаго характера рано или поздно порывается, если не переработана постепенно культурою въ формы единенія иного рода.

Въ дѣйствительной жизни едва ли даже возможно привести къ сосредоточенію силъ исключительно механическими способами;

---

[1]) А. Д. Градовскій, Національный вопросъ, 1877 г., стр. 11. Приведенныя воззрѣнія выработались у маститаго ученаго не безъ внутренней борьбы. Такъ, въ трудѣ болѣе ранняго періода (Ист. мѣстн. управл. въ Россіи, т. I, стр. 6) читаемъ: «Единство и однообразіе Россіи было вполнѣ обезпечено послѣ уничтоженія представителей княжескаго рода въ отдѣльныхъ волостяхъ, то-есть съ сосредоточеніемъ князей въ Москвѣ». Сравн. тамъ же, стр. 215—223, также и стр. CXVI, гдѣ сказано: «Всѣ мѣстныя учрежденія должны представлять такой же общій, повсемѣстный, однообразный фактъ, какъ само государство». Но и докторская диссертація упомянутаго ученаго знала уже развитое имъ впослѣдствіи положеніе: «Разнообразіе не можетъ быть уничтожено во имя единства» (стр. LXXXI).

[2]) Н. М. Коркуновъ, Указъ и Законъ, стр. 133, 134.

какъ бы ни были продуманы, жизненны, убѣдительны, настойчивы и многочисленны предписанія бюрократическихъ установленій, они никогда не могутъ охватить жизни во всемъ разнообразіи ея явленій, ибо развитіе государства обусловлено бытовыми корнями, народной психологіей, національной самодѣятельностью, что не всегда зависитъ отъ искусственнаго соглашенія или направленія [1]).

Выше уже замѣчено, что понятіе государственнаго единства измѣняется во времени, не допуская одного, абсолютнаго опредѣленія, годнаго для каждой эпохи, для каждаго государственнаго общенія. Вполнѣ допуская, что при извѣстныхъ обстоятельствахъ путь созиданія государственнаго единства и можетъ лежать въ направленіи къ возможно полному установленію однообразія внутри государства, нельзя однако не замѣтить, что самое понятіе государственнаго единства не предполагаетъ непремѣнно тождества, однообразія частей государства. Государственная организація даетъ возможность широкимъ кругамъ общественныхъ силъ восходить въ ихъ творческой работѣ къ общимъ цѣлямъ. Но отсюда еще не слѣдуетъ, чтобы упомянутое сосредото-

---

[1]) «Въ критическія минуты жизни государства», говоритъ Н. М. Коркуновъ (Указъ и Законъ, стр. 171), «когда существующіе органы власти обнаруживаютъ полное безсиліе и распаденіе, не всегда наступаетъ вмѣстѣ съ нимъ и гибель самого государства. Исторія представляетъ не мало примѣровъ того, какъ при полномъ разложеніи государственной организаціи, въ гражданахъ сохранялось живое сознаніе ихъ политическаго единства, ихъ зависимости отъ судьбы государства, и народъ, непонуждаемый ничьими велѣніями, напрягалъ свои послѣднія силы и цѣною тяжелыхъ жертвъ спасалъ свое государство, возрождая его къ новой жизни.

Да и въ обыкновенныхъ условіяхъ государственной жизни, граждане не ограничиваются однимъ пассивнымъ исполненіемъ велѣній правительства. Они даютъ государству гораздо больше простого исполненія велѣній. Они сами идутъ на встрѣчу его требованіямъ; активно и по собственной иниціативѣ поддерживаютъ его могущество, содѣйствуютъ его развитію—и ко всему этому они признаютъ себя обязанными; видятъ въ этомъ свой гражданскій долгъ, а не въ одномъ исполненіи того, что имъ прикажутъ другіе. Гражданинъ выполняетъ свой долгъ подчиненія государству не только, когда исполняетъ велѣнія правительства, но точно также, если еще не больше, и тогда, когда онъ стремится разъяснить и предупредить ошибки или злоупотребленія правителей. Если бы подчиненіе гражданъ государству свелось только къ одному исполненію обращенныхъ къ нимъ велѣній, государство не могло бы существовать—оно бы неизбѣжно распалось».

ченіе силъ достигалось бы внѣшними, механическими факторами; оно можетъ являться послѣдствіемъ внутреннихъ побужденій и стремленій отдѣльныхъ лицъ и общественныхъ наслоеній, входящихъ въ составъ государства.

Не внѣшняя мертвенность неподвижности, искусственнаго спокойствія въ однообразно повсюду устроенныхъ областныхъ установленіяхъ требуется для прочнаго поддержанія государственнаго единства. При указанныхъ признакахъ можно, напротивъ, предполагать что сдавленная въ тѣсныя рамки областная жизнь не имѣетъ возможности развить свои силы во всемъ своеобразіи мѣстныхъ условій и особенностей индивидуальнаго творчества; такое ослабленіе развитія областной жизни вообще, областного государственнаго управленія въ частности не только не составляетъ благопріятнаго явленія въ интересахъ государственнаго единства, но едва ли не носитъ на себѣ характера явленія отрицательнаго: слабо развитая дѣятельность общества и органовъ управленія въ области оказывается не въ состояніи удовлетворить нуждамъ и потребностямъ мѣстности, упадокъ же послѣдней неминуемо долженъ отозваться и на цѣломъ государствѣ вообще, на связи отдѣльныхъ частей его въ частности.

Кажущаяся прочность государственнаго единства при вышеуказанномъ безмолвіи мѣстности можетъ быть тѣмъ болѣе обманчивою, что жизнь области не всегда угасаетъ, а находитъ при отсутствіи установленій самоуправленія иные пути для своего творчества, не укладывающагося въ шаблоны дѣятельности бюрократически организованныхъ установленій. Отсюда вытекаетъ разобщеніе послѣднихъ съ жизнью, съ ея нуждами, потребностями, творчествомъ и, какъ естественное слѣдствіе,—блѣдность, безжизненность, малая плодотворность и слабость самой дѣятельности органовъ управленія.

Сила народнаго творчества,—если позволить себѣ сравненіе изъ міра механическихъ явленій,—не оказывается въ такомъ случаѣ рабочею водою на колесѣ, передающемъ движеніе государственному механизму; эта сила устремляется въ обходъ указаннаго колеса, какъ бы по яловой скринѣ (отводу).

Такое умаленіе силъ, работающихъ на пользу государства, не можетъ быть въ интересахъ жизненности государственнаго общенія, прочности связывающихъ его элементовъ: умаленіе психической связи между общественными силами и государствомъ,

разрозненность преслѣдуемыхъ ими культурныхъ задачъ приводитъ къ ослабленію бытовыхъ корней, питающихъ государство, къ ослабленію, слѣдовательно, и связи между различными его частями.

Государство, какъ бы узко ни понимались его задачи, не можетъ ограничиться лишь заботами о самосохраненіи, на немъ лежатъ сложныя обязанности служенія культурѣ; эти послѣднія не могутъ быть выполнены государствомъ, если оно не будетъ оказывать покровительства дѣятельности отдѣльной личности и союзовъ, преслѣдующихъ со своей стороны многія культурныя задачи, для государства недосягаемыя, недоступныя. Преслѣдуя эти задачи, ни отдѣльныя личности, ни союзы не могутъ, при условіи саморазвитія, руководиться въ своей дѣятельности шаблонами. Поэтому въ предѣлахъ, поставляемыхъ государствомъ, въ интересахъ цѣлаго, творческая работа отдѣльныхъ личностей и союзовъ неминуемо приводитъ и къ одинаковымъ и разнообразнымъ культурнымъ явленіямъ и пріобрѣтеніямъ.

Съ этой стороны внутри государства уже очевидны многіе сложные процессы, неподходящіе подъ формулу вышеупомянутаго однообразія.

Но, болѣе того, самое единство прочно не созидается мѣропріятіями механическими, а требуетъ духовнаго сродства, общности стремленій, сознанія общихъ задачъ.

Степень разнообразія, существующаго въ государствѣ, сознающемъ себя единымъ, можетъ подвергаться значительнымъ колебаніямъ. При системѣ бюрократически-централизованнаго управленія эта степень должна оказаться незначительной, такъ какъ далекому отъ мѣстной жизни центральному правительству бываетъ трудно усвоить себѣ своеобразіе мѣстныхъ условій; отсюда вытекаетъ отрицаніе этихъ послѣднихъ, какъ самый легкій, если не самый вѣрный способъ обойти возникающія затрудненія. Въ системахъ децентрализованнаго управленія, опирающагося на установленія живаго самоуправленія, упомянутая степень можетъ проявиться въ большей мѣрѣ съ увеличеніемъ точекъ соприкосновенія между жизнью, ея нуждами и условіями развитія съ одной стороны и органами управленія съ другой.

Слѣдовательно вопросъ областного права въ объединенномъ государствѣ родствененъ цѣлой группѣ запросовъ, хорошо извѣстныхъ государствовѣдамъ,—именно явленіямъ самоуправленія,

автономіи, подчиненной законодательной компетенціи. Первыя два начала давно составляютъ предметъ политической науки, давно облечены уже (въ разныхъ странахъ различно) правовыми нормами, занявъ мѣсто и въ системахъ государственнаго права. Правда, въ новѣйшее время сдѣланы были попытки въ германской литературѣ лишить явленія самоуправленія и автономіи самостоятельности ихъ правоваго характера, но эти попытки едва-ли имѣли рѣшительный успѣхъ въ ученой литературѣ; внушенныя поклоненіемъ внѣшнимъ успѣхамъ государства, эти попытки забываютъ духовный характеръ права и узъ, связывающихъ людей другъ съ другомъ; поэтому едва-ли могутъ быть онѣ приняты за удовлетворительное объясненіе этихъ явленій государственной жизни.

Не смотря на упомянутыя попытки, начала самоуправленія и автономіи продолжаютъ привлекать къ себѣ вниманіе государствовѣдовъ. И все болѣе и болѣе выясняется значеніе самоуправленія автономіи, для связи общественныхъ союзовъ съ цѣлымъ государствомъ, для установленія между ними гармоніи, согласія въ ихъ общемъ сотрудничествѣ.

Эти понятія автономіи и самоуправленія стары, такъ какъ подходятъ къ государствамъ самыхъ незначительныхъ территоріальныхъ объемовъ, которыми изстари занимается политическая теорія. Нельзя сказать, чтобы понятія подчиненной законодательной компетенціи и областного права не были знакомы древности, въ ея практическомъ творчествѣ [1]), но теоретическая мысль древняго міра мало остановилась, насколько намъ извѣстно, на этихъ явленіяхъ, ибо воспитана была на формахъ государства-города; тѣмъ не менѣе и мыслителямъ древности было ясно значеніе протяженія территоріи и количества населенія для постановки и разрѣшенія вопросовъ государственной организаціи. «Опытъ показываетъ», читаемъ мы въ Политикѣ, «какъ трудно и

[1]) Припомнимъ хотя бы развитіе областного права въ Римской имперіи, гораздо болѣе значительное въ восточныхъ ея областяхъ, нежели это обыкновенно признаютъ. Въ упомянутыхъ областяхъ, испытавшихъ воздѣйствіе греческой культуры, особенно же въ Египтѣ, можно наблюдать любопытный процессъ сосуществованія и взаимодѣйствія мѣстнаго законодательства (ὁ τῆς χώρας νόμος) и общеимперскаго закона (πολιτικὸς νόμος). Ср. L. Mitteis, Reichsrecht und Volksrecht in den östlichen Provinzen des Römischen Kaiserreichs, Leipzig, 1891.

даже невозможно, чтобы въ очень многолюдномъ государствѣ было хорошее законодательство. Изъ всѣхъ государствъ, извѣстныхъ своимъ хорошимъ политическимъ устройствомъ, мы не видимъ ни одного, которое бы не обращало вниманія на возрастающее въ немъ населеніе. То же самое ясно и по логическимъ соображеніямъ. Законъ создаетъ опредѣленный порядокъ, такъ что хорошее законодательство влечетъ за собою по необходимости и хорошій порядокъ; а слишкомъ большое число людей не въ состояніи удержать въ своей средѣ должнаго порядка. Это уже дѣло божескаго могущества, вся собою исполняющаго». Масса людей въ государствѣ, по понятіямъ политической мысли древности, должна быть такова, чтобы ее было легко окинуть взглядомъ: «удобообозрѣваемая страна также удобно можетъ быть и защищаема» [1]). Какъ ни цѣнны только что приведенныя указанія, они недостаточны для освѣщенія вопросовъ, связанныхъ съ возникновеніемъ государствъ съ обширною территоріею и разноплеменнымъ населеніемъ, знакомыхъ и древности и пріобрѣтающихъ въ настоящее время, по сложности своего внутренняго строенія, столь несомнѣнное значеніе.

Мѣра нормальнаго государства, которую пытался установить Платонъ и, какъ мы только что видѣли, Аристотель, а за ними Ж.-Ж. Руссо, недостаточна для оцѣнки условій развитія современныхъ государствъ, столь различныхъ по простору занимаемой ими территоріи и количеству обитающаго на ней населенія.

Если желательно понять запросы, выдвигаемые образованіемъ современныхъ огромныхъ соединеній, міровыхъ державъ, сочетающихъ внутри себя столько разнообразія топографическаго, этнографическаго, бытового, религіознаго, правоваго, то для познанія новыхъ жизненныхъ явленій, по вѣрному замѣчанію Генеля, необхо-

---

[1]) Aristotelis, Politika, кн. IV, гл. 4: «οὐ γὰρ ταὐτὸν μεγάλη τε πόλις καὶ πολυάνθρωπος. οὐ μὴν ἀλλὰ καὶ τοῦτό γε ἐκ τῶν ἔργων φανερὸν ὅτι χαλεπόν, ἴσως δ'ἀδύνατον εὐνομεῖσθαι τὴν λίαν πολυάνθρωπον. τῶν γοῦν δοκουσῶν πολιτεύεσθαι καλῶς οὐδεμίαν ὁρῶμεν οὖσαν ἀνειμένην πρὸς τὸ πλῆθος. τοῦτο δὲ δῆλον καὶ διὰ τῆς τῶν λόγων πίστεως. ὅ τε γὰρ νόμος τάξις τίς ἐστι, καὶ τὴν ευνομίαν ἀναγκαῖον εὐταξίαν εἶναι, ὁ δὲ λίαν ὑπερβάλλων ἀριθμὸς οὐ δύναται μετέχειν τάξεως· θείας γὰρ δὴ τοῦτο δυνάμεως ἔργον, ἥτις καὶ τόδε συνέχει τὸ πᾶν.» Сравн. ibidem, кн. IV, гл. 5: «ἔτι δ'ὥσπερ τὸ πλῆθος τὸ τῶν ἀνθρώπων ἔφαμεν εὐσυνόπτον εἶναι δεῖν, οὕτω καὶ την χώραν· τὸ δ'εὐσύνοπτον τὸ εὐβοήθητον εἶναι τὴν χώραν ἐστίν». Сравн. также ibidem, кн. III, гл. 1.

димо создать и новыя научныя категоріи [1]). Поэтому ходячія политическія понятія, преемственно усвоенныя отъ древнихъ новыми народами и развитыя ими въ условіяхъ простого объединеннаго государства, подлежатъ нынѣ дальнѣйшей разработкѣ. Нельзя не обратить вниманія на стремленіе англійскихъ государствовѣдовъ пояснить своеобразный строй слагающагося государства, извѣстнаго подъ названіемъ Greater Britain, English Empire. Не насилуя жизни, не подгоняя ея въ заранѣе установленныя категоріи, а стараясь раздвинуть рамки существующихъ понятій, чтобы охватить жизнь во всемъ ея разнообразіи, Дайси не безъ основанія указываетъ [2]) на значеніе установленій съ подчиненной законодательной компетенціей въ жизни упомянутаго, столь сложнаго по своему внутреннему строенію государства.

Областное право родственно явленію подчиненной законодательной компетенціи. Оно свидѣтельствуетъ о сознанной государствомъ необходимости всмотрѣться въ мѣстность, въ ея нужды и потребности; какъ результатъ этого изысканія является областное законодательство, плодъ сознанія центральнаго правительства, что всего изъ центра государства сдѣлать, предвидѣть, удовлетворить невозможно, что въ разныхъ условіяхъ территоріи, населенія, культуры однѣ и тѣ же потребности принимаютъ различныя очертанія, различную степень остроты, требуютъ и иныхъ способовъ удовлетворенія. Такимъ образомъ самый принципъ законодательства по особому положенію не содержитъ въ себѣ явленія отрицательнаго; все дѣло въ томъ—какимъ содержаніемъ наполнитъ государство опредѣленное законодательство по особому положенію.

«Особенности» законодательства могутъ быть вызваны къ жизни самыми различными причинами: съ одной стороны можетъ имѣть мѣсто приспособленіе законодательства опредѣленнаго государства къ бытовымъ, географическимъ и топографическимъ

---

[1]) Haenel, Deutsches Staatsrecht, B. I, Leipzig, 1892, S. 74: «Gewiss ist es, dass die Begriffsbestimmungen die über dem Einheitsstaate abgezogen sind, nicht ausreichend sind, dass für neue thatsächliche Erscheinungen neue wissenschaftliche Kategorien gebildet werden müssen. Möglich ist es, dass die bis her gebildeten Begriffe einer Umbildung unterzogen, vielleicht auch dass die bisherigen Terminologieen eine Anwendung und Ausdehnung auf Erscheinungen mit anderen als den bisher darunter verstandenen Merkmalen finden müssen».

[2]) Дайси, Основы государственнаго права Англіи, стр. 65—137.

условіямъ мѣстности, съ другой стороны вліяетъ иногда въ указанномъ направленіи незнаніе этихъ условій, пренебрежительное къ нимъ отношеніе. Бываютъ случаи выработки нормъ «особеннаго» законодательства въ примѣненіи къ дѣйствительно своеобразнымъ бытовымъ условіямъ и, съ другой стороны, нерѣдки случаи, когда блага общаго законодательства не распространяются на опредѣленную мѣстность въ виду ея особенныхъ условій.

Очевидно, столь различныя группы «особенностей» въ явленіяхъ права не подлежатъ отождествленію. Если первая группа условій порождаетъ богатство содержанія закона и его жизнеспособность, то вторая группа едва-ли не влечетъ за собою послѣдствій какъ разъ обратныхъ. Въ первомъ случаѣ «особенности» законодательства—явленіе положительнаго характера, повышая достоинства опредѣленныхъ нормъ права, приспособляя его къ жизненнымъ требованіямъ, которымъ это право должно удовлетворять; во второмъ случаѣ «особенности» отличаются отрицательнымъ характеромъ, составляя privilegium odiosum опредѣленной части государственной территоріи, въ предѣлахъ которой дѣйствуетъ право, не примѣненное къ ея условіямъ, а лишь механически обрѣзанное, сравнительно съ общимъ законодательствомъ, дѣйствующимъ въ другихъ территоріальныхъ частяхъ того же государства.

Механическое пониманіе государственныхъ явленій и поклоненіе централизаціонной системѣ управленія ложится въ основу отрицанія всякаго значенія за упомянутымъ понятіемъ.

Если видѣть главный и единственный регуляторъ государственной жизни въ дѣятельности центральнаго правительства, если приписывать воздѣйствію послѣдняго на мѣстные органы управленія всемогущее значеніе, если не признавать иныхъ сложныхъ факторовъ государственной жизни, какъ непосредственныхъ, такъ и посредственныхъ, то можно придти къ заключенію, что понятіе «особеннаго» законодательства относится къ вымирающимъ, если не вымершимъ явленіямъ государственной жизни. Съ упомянутой точки зрѣнія центральному правительству нѣтъ основанія создавать себѣ затрудненія въ выполненіи своихъ попечительныхъ заботъ о мѣстности. Чѣмъ болѣе тождества имѣется въ законодательныхъ нормахъ, примѣняемыхъ въ различныхъ частяхъ государства, тѣмъ легче находятъ осуществленіе велѣнія центральнаго правительства. Стоитъ только

сослаться, полагаютъ сторонники упомянутаго направленія, на примѣръ Рима, столь послѣдовательно проводившаго идею общихъ нормъ права, согласно ходячимъ воззрѣніямъ на этотъ вопросъ, чтобы убѣдиться въ отрицательномъ значеніи всякихъ «особенностей». И пестрота права феодальнаго періода не служитъ ли отталкивающимъ примѣромъ для каждаго, думающаго найти въ этомъ понятіи положительное содержаніе, хотя бы и съ извѣстными оговорками. Юридическая романтика, желаніе оживить трупы, переложенія на тему ancien régime и друг. подобныя формулы, могутъ служить въ данномъ случаѣ готовымъ арсеналомъ для любителей полемики.

Между тѣмъ существуетъ въ наукѣ не только механическое пониманіе государственныхъ явленій. Если государство не произведеніе искусства [1]), а государственный строй не часовой механизмъ, заводимый изъ опредѣленнаго мѣста, если центральное правительство осуществляетъ лишь часть существенныхъ функцій государственной жизни, если само государство представляетъ собою опредѣленную организацію общественныхъ силъ, то всѣ вопросы, связанные съ мѣстностью, съ ея жизнью и управленіемъ, пріобрѣтаютъ чрезвычайно важное значеніе. При такомъ пониманіи государственныхъ явленій выдѣляются вопросы мѣстной автономіи, самоуправленія опредѣленныхъ союзовъ, корпоративныхъ организацій.

Эти вопросы быть можетъ осложняютъ до извѣстной степени пониманіе государственнаго строя. Но на этомъ признаніи едва-ли возможно остановиться.

Не удобства въ организаціи государственнаго управленія надлежитъ имѣть въ виду при разрѣшеніи этихъ вопросовъ, а большую или меньшую степень удовлетворенія государствомъ задачъ, предлежащихъ его дѣятельности. Не удобство дѣйствій органовъ центральнаго управленія является въ данномъ случаѣ началомъ рѣшающимъ, а польза цѣлаго государства. Къ тому же и упомянутое удобство часто лишь кажущееся: истинные

---

[1]) L. v. Stein, Wesen u. Aufgaben der Staatswissenschaft, Wien, 1879, стр. 19: «Der Staat ist nicht hemacht durch das Interesse, und nicht erzeugt durch Willen oder Vertrag; er hat nicht auf Gesetze gewartet um zu sein und nicht auf die Staatsweisheit um zu werden. Es ist wie die Persönlichkeit an sich und durch sich selber. Er ist sein eigener Grund. Er ist aber auch sein eigener Inhalt».

интересы центральнаго управленія неотдѣлимы отъ государственной пользы; потому въ здраво понятыхъ интересахъ центральнаго управленія не отсутствіе затрудненій работы при отправленіи административныхъ функцій, а наиболѣе вѣрное осуществленіе задачъ управленія. Широкое развитіе провинціальнаго управленія, со всѣми органами самоуправленія, началами автономіи, дающее какъ естественный результатъ признаніе особенностямъ края, конечно, осложняетъ ходъ администраціи, увеличиваетъ треніе между органами мѣстными и центральными, но вмѣстѣ съ тѣмъ обезпечиваетъ возможно полное осуществленіе задачъ управленія, путемъ привлеченія къ работѣ на пользу цѣлаго широкихъ круговъ общественныхъ силъ. Если жизнь области не проявляется ни въ какихъ осязательныхъ формахъ мнѣній, стремленій, желаній, нельзя заключать еще къ отсутствію въ области нуждъ, ибо признать это равносильно мнѣнію, что сама жизнь, этотъ непрестанный источникъ нуждъ и потребностей, прекратилась въ области. Скорѣе «тишина города, занятаго непріятелемъ», говоря словами знаменитаго государствовѣда, служитъ доказательствомъ неправильно организованнаго соотношенія центральныхъ и мѣстныхъ органовъ государства; эта недостаточная организація влечетъ за собою пренебреженіе центромъ мѣстности и недовѣріе послѣдней къ центру. Не встрѣчая осязательнаго проявленія нуждъ мѣстности, органы центральнаго управленія лишаются возможности провѣрить свое мнѣніе о настоятельныхъ нуждахъ области, свою точку зрѣнія на способы удовлетворенія этихъ нуждъ. И вмѣсто того, чтобы изъ двухъ силъ выработалась равнодѣйствующая, примиряющая интересы области съ нуждами цѣлаго государства, является въ упомянутомъ случаѣ безмолвія области исключительное дѣйствіе органовъ центральнаго управленія, которое въ силу условій своей дѣятельности, даже и при полной добросовѣстности, должно быть одностороннимъ; порукой тому служитъ уже отдаленность этихъ органовъ отъ области, отчужденность отъ ея жизни, такъ же какъ и необходимость подводить нужды и требованія различныхъ областей подъ формально вырабатываемыя схемы.

Нельзя предполагать, чтобы историческое прошлое народа могло пройти для него безслѣдно, чтобы культурная работа прошлыхъ поколѣній не усваивалась потомками въ качествѣ дорогого наслѣдія и предмета законной гордости опредѣленнаго пле-

мени: поступательное движеніе въ культурной работѣ обусловлено степенью ея подготовки въ данной средѣ.

Если мы видимъ соединенными въ одномъ государственномъ общеніи племена совершенно различныхъ культурныхъ уровней, то едва ли можно утверждать безъ насилія надъ жизнью, чтобы содержаніе законодательства, такъ же какъ и задачи управленія могли бы оказаться тождественными, не смотря на рѣзкое различіе въ условіяхъ ихъ осуществленія и примѣненія.

Съ теоретической точки зрѣнія выставленное положеніе едва ли можетъ подлежать спору. Вліяніе бумажнаго дѣлопроизводства, заваливающаго бюрократическія установленія, такъ велико однако въ направленіи сглаживанія индивидуальныхъ и бытовыхъ признаковъ явленій, что среди практическихъ дѣятелей, работающихъ въ установленіяхъ упомянутаго типа возраженія возможны; они самонадѣянно видятъ свое призваніе въ искусственномъ направленіи жизни, вѣрятъ въ дѣйствительность, творческую силу осуществляемой ими дѣятельности и мало склонны считаться съ жизненными фактами, независящими отъ ихъ усмотрѣнія, нерѣдко переходящаго въ произволъ.

Но какъ бы ни была велика сила бумажнаго дѣлопроизводства, въ формулы котораго съ удобствомъ умѣщаются явленія такого несомнѣннаго своеобразія и разнообразія, нельзя утверждать, не впадая въ утопію, чтобы на Волгѣ, Днѣпрѣ, Вислѣ, Западной и Сѣверной Двинѣ, Курѣ, Сыръ-Дарьѣ, Оби, Ангарѣ и Уссури—условія какъ топографическія, такъ въ особенности бытовыя, связанныя съ культурнымъ прошлымъ и исторической преемственностью, были одинаковы и представляли собою тождественную почву для выработки законодательныхъ нормъ и осуществленія задачъ управленія.

Чѣмъ тщательнѣе и глубже однако изучены мѣстныя условія, тѣмъ въ большей степени можетъ государство осуществить свое назначеніе, разрѣшить положительныя культурныя задачи, предлежащія осуществленію какъ путемъ законодательства, такъ и чрезъ посредство органовъ управленія.

Ошибочно было бы при этомъ полагать, что областное законодательство имѣетъ для Русскаго государства значеніе только по политическимъ основаніямъ. Начало «особенностей» дѣйствительно черпаетъ свое содержаніе въ различіи національности, исповѣданія, политическаго прошлаго. Нѣтъ сомнѣнія, что только-

что перечисленныя причины «особенностей» въ правовомъ развитіи проявляютъ свое дѣйствіе въ особенно ощутительныхъ формахъ, но не ими однѣми исчерпывается содержаніе разсматриваемаго понятія.

«Особенности» въ областномъ законодательствѣ, въ областномъ управленіи могутъ явиться при самодѣятельности общественныхъ единеній даже и одной національности, одного языка, одного исповѣданія, одного политическаго прошлаго; такія особенности не будутъ столь рѣзко замѣтны, какъ вытекающія изъ вышеуказанныхъ факторовъ, но тѣмъ не менѣе будутъ существовать, могутъ имѣть значеніе для богатства содержанія даннаго правового явленія.

Подробныя изслѣдованія въ сферѣ постановленій нашихъ губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ собраній могли бы пролить много свѣта на этотъ вопросъ, не смотря на зачаточное состояніе русской областной организаціи.

Но и въ ожиданіи этихъ изслѣдованій можно взять на себя утвержденіе, что сама жизнь является источникомъ разнообразія и непрестанно возникающихъ особенностей явленій.

И топографическія, и климатическія, и экономическія условія, въ которыхъ дѣйствуетъ населеніе опредѣленной мѣстности, не остаются безъ вліянія на бытовыя черты населенія, на ростъ и характеръ его потребностей и пріемы удовлетворенія этихъ послѣднихъ [1]).

---

[1]) Отмѣчая разнообразіе культурнаго уровня различныхъ племенъ, населяющихъ областную Россію, проф. В. В. Ивановскій справедливо указываетъ, что «одного этого обстоятельства было бы достаточно, чтобы отказаться отъ мысли организовать однообразное управленіе на всемъ обширномъ пространствѣ русской территоріи». Но кромѣ разнообразія племенной культуры необходимо принимать во вниманіе и разнообразіе климатическихъ и географическихъ условій.

«Безъ большой ошибки можно признать», говоритъ названный ученый, «что въ Россіи есть всѣ климаты: и холодный, и умѣренный, и жаркій, и морской, и континентальный. Между тѣмъ несомнѣнно, что климатическія условія оказываютъ вліяніе на характеръ управленія путемъ воздѣйствія на народныя потребности, на проявленія хозяйственной жизни, торговлю, промышленность и проч., а все это нуждается въ регулирующей и содѣйствующей дѣятельности государства.

Условія географическія обнаруживаютъ также громадное вліяніе на управленіе, воздѣйствуя съ своей стороны, подобно условіямъ климатическимъ, на характеръ народной промышленности, на умственную жизнь народа, его нравы

Если развитіе индивидуальныхъ признаковъ бытовыхъ явленій можно наблюсти даже въ предѣлахъ коренныхъ губерній Европейской Россіи, не смотря на сравнительно скромное протяженіе территоріи этихъ послѣднихъ [1]), то тѣмъ болѣе не можетъ быть недостатка разнообразія явленій какъ матеріальнаго, такъ и психическаго порядка въ такихъ обширныхъ краяхъ, каковы Сибирскій, Туркестанскій, Кавказскій, Закавказскій.

и обычаи, и всю бытовую обстановку. Гористыя мѣстности выработываютъ совершенно иныя черты народной жизни и народнаго характера, нежели равнины; кавказскіе горцы не то, что кочевые киргизы или сибирскіе якуты и тунгузы. Приморскія мѣстности или мѣстности съ хорошимъ орошеніемъ обусловливаютъ совершенно иныя потребности и иной характеръ народной производительности, нежели мѣстности континентальныя или же ощущающія недостатокъ въ водѣ. Между тѣмъ, обращая вниманіе на географическія условія въ Россіи, мы и здѣсь встрѣчаемъ крайнее разнообразіе: приморскія мѣстности не исключаютъ существованія мѣстностей, лежащихъ внутри материка; на ряду съ мѣстностями гористыми мы находимъ и равнины; на ряду со степями—песчанныя или каменистыя пустыни; въ однихъ областяхъ протекаютъ многоводныя рѣки, на протяженіи нѣсколькихъ тысячъ верстъ, въ другихъ лишь жалкіе источники, пересыхающіе во время жаркаго лѣта, и т. д. Отсюда разница и въ задачахъ управленія». — В. В. Ивановскій, Административное Устройство нашихъ окраинъ, Казань, 1891, стр. 5, 6.

[1]) Такъ, напр., Орловская губернія, далеко не крупная по протяженію своей территоріи, заключаетъ въ себѣ тѣмъ не менѣе уѣзды, совершенно различные по экономическому строю населенія въ зависимости отъ рѣзкаго различія почвенныхъ и хозяйственныхъ условій: стоитъ только остановить свое вниманіе на Брянскомъ уѣздѣ съ одной стороны и на Елецкомъ и Ливенскомъ уѣздахъ съ другой, чтобы принять только-что выставленное положеніе.

Подобное же различіе языка въ экономическихъ вопросахъ можно наблюсти, напр., въ Воронежской губерніи, гдѣ сѣверные уѣзды (съ малыми крестьянскими надѣлами, земледѣльческой культурой по преимуществу, великорусскимъ населеніемъ и его бытовыми пріемами разселенія и обстройки) имѣютъ по многимъ вопросамъ экономической политики интересы, не всегда совпадающіе съ соотвѣтственными потребностями южныхъ уѣздовъ (съ крупными надѣлами бывшихъ государственныхъ крестьянъ по преимуществу, степнымъ переложнымъ хозяйствомъ, опирающимся главнымъ образомъ на скотоводство, малороссійскимъ населеніемъ и своеобразными чертами его духовной природы, его быта.

И въ Нижегородской губерніи, напр., едва-ли возможно ожидать, чтобы экономическая жизнь населенія лѣсныхъ уѣздовъ (Балахнинскаго, Семеновскаго, части Макарьевскаго, по лѣвому берегу Волги) нашла бы себѣ тотъ же жизненный укладъ, какъ и земледѣльческое населеніе этой губерніи, сидящее на Василь-Сурскихъ и Княгининскихъ суглинкахъ или на Сергачскихъ и Починковскихъ черноземахъ.

Названные обширные края существенно отличаются другъ отъ друга по своимъ топографическимъ, климатическимъ, культурнымъ и бытовымъ условіямъ; но и въ предѣлахъ территорій, объединяемыхъ однимъ географическимъ терминомъ, напр. Сибири, кроется богатое разнообразіе явленій, едва ли могущее подлежать отрицанію [1]).

Даже общее законодательство при примѣненіи своемъ въ различныхъ областяхъ государства во многихъ случаяхъ получаетъ разнообразное развитіе въ зависимости отъ условій примѣненія. Такъ, напр., законодательство, опредѣляющее пользованіе водами, должно получить развитіе, различное по областямъ, если желательно приблизить законодательство къ жизни, къ ея своеобразнымъ потребностямъ. Не трудно видѣть, что пользованіе водами должно вызывать совершенно иныя мѣропріятія со стороны органовъ законодательства и управленія въ болотистыхъ мѣстностяхъ сравнительно съ степными пространствами. Въ однихъ изъ указанныхъ мѣстностей чрезмѣрное обиліе влаги оказывается тормазомъ для поступательнаго движенія культуры, условіемъ ея развитія является осушеніе. Эту существенную задачу не можетъ

---

[1]) Существенныя отличительныя черты Западной Сибири отъ Сибири Восточной составляютъ фактъ, пользующійся, повидимому, широкимъ признаніемъ и въ литературѣ, и въ жизни (независимо отъ того, относить ли черту разграниченія на водораздѣлъ между системами рѣкъ Оби и Енисея или на самую рѣку Енисей).

Самое раздѣленіе Сибири на Западную и Восточную представляетъ собою лишь первый шагъ къ признанію своеобразныхъ самобытныхъ условій различныхъ областей, объединяемыхъ географическимъ терминомъ Сибири. Барабинская степь представляетъ иныя условія культурнаго развитія, нежели горный Алтайскій округъ, а за Енисеемъ открывается цѣлый рядъ мѣстностей съ своеобразными условіями бассейновъ Лены и Амура.

Даже между уѣздами одной и той же губерніи за Ураломъ нельзя не отмѣтить существенныхъ различій въ самыхъ разнообразныхъ отношеніяхъ. Стоитъ только вспомнить, что Березовскій уѣздъ, на Обской губѣ, по берегамъ Ледовитаго океана, входитъ вмѣстѣ съ Ишимскимъ уѣздомъ въ составъ одной и той же Тобольской губерніи, а Туруханскія тундры объединены въ административномъ отношеніи вмѣстѣ съ Минусинскою житницею (Енисейская губернія), чтобы согласиться съ только что выставленнымъ положеніемъ.

Цѣнныя данныя по этому вопросу см. въ Матеріалахъ по изслѣдованію землепользованія и хозяйственнаго быта сельскаго населенія Иркутской и Енисейской губерній, такъ же какъ въ Матеріалахъ, издан. Коммиссіей для изслѣдованія землевладѣнія и землепользованія въ Забайкальской области.

не имѣть въ виду законодательство, чтобы быть въ уровень съ самыми насущными потребностями жизни населенія болотистыхъ мѣстностей; и органы управленія въ той или иной формѣ, въ тѣхъ или иныхъ случаяхъ сталкиваются съ вопросомъ чрезмѣрнаго изобилія влаги, готовой утопить производительную дѣятельность населенія.

Совершенно обратно положеніе въ степяхъ, гдѣ вода въ изобиліи является не только элементомъ желаннымъ, но часто даже и совершенно необходимымъ; болѣе того, наличность или отсутствіе воды въ этихъ мѣстностяхъ опредѣляетъ грань между земельными пространствами, способными къ развитію культуры, и надвигающейся изъ глубины азіатскаго материка пустыней.

Въ такихъ условіяхъ вопросъ сохраненія влаги, разработки источниковъ, предохраненія ихъ отъ затаптыванія и засоренія, охраны рѣкъ, орошенія,—является для населенія вопросомъ жизни. И, конечно, законодательство только въ томъ случаѣ можетъ удовлетворить потребностямъ населенія степей по упомянутому вопросу, если станетъ на областную точку зрѣнія, если въ рамкахъ общаго законодательства дастъ развитіе законодательству областному.

Законодательство и вслѣдъ за нимъ и органы управленія должны бы принять, напр., рядъ мѣропріятій, имѣющихъ несомнѣнное значеніе въ условіяхъ степного хозяйства противъ разрыва овраговъ, засоренія и затаптыванія источниковъ, хищническихъ способовъ землепользованія; но эти самыя мѣропріятія въ мѣстностяхъ болотистыхъ явились бы или нецѣлесообразными, непригодными, или, по крайней мѣрѣ, по существу ненужными, а для населенія стѣснительными, обременительными. Мы не говоримъ уже о томъ, что работы по орошенію не могутъ имѣть на сѣверѣ того же значенія, какъ на степномъ юго-востокѣ, и что такія оросительныя работы, равно и законодательство, регулирующее ихъ, въ болотистыхъ мѣстностяхъ должны уступить мѣсто выполненію обратной задачи—осушенія.

То же можно повторить относительно законодательства, опредѣляющаго пользованіе лѣсами, ибо послѣдніе играютъ совершенно иную роль въ экономическомъ оборотѣ населенія, обитающаго въ лѣсистыхъ пространствахъ сѣвера или безлѣсныхъ степяхъ юга.

Не только на строй экономической жизни населенія вліяетъ своеобразіе областныхъ условій; эти послѣднія имѣютъ и психическое вліяніе на міровоззрѣніе массъ.

И въ самодѣятельности населенія долженъ несомнѣнно сказаться земледѣльческій, промышленный или фабричный характеръ преобладающихъ занятій населенія опредѣленной области, равно и степень его довольства. Послѣднее во многомъ зависитъ, конечно, отъ общей экономической политики государства, но испытываетъ также до нѣкоторой степени и вліяніе мѣстныхъ, областныхъ условій. Чѣмъ болѣе изучены эти условія, чѣмъ шире отдана имъ дань признанія, тѣмъ болѣе имѣется гарантіи, что законъ не проглядитъ своеобразія жизненныхъ явленій, отвѣтитъ на запросы, предъявляемые жизнью, и, слѣдовательно, не останется мертвымъ. Безплодіе законодательныхъ опредѣленій чаще всего обусловлено тѣмъ, что составители закона пренебрегаютъ изученіемъ явленій жизни во всемъ обиліи и своеобразіи ихъ индивидуальныхъ признаковъ: слишкомъ общая формула часто упускаетъ изъ виду самые характерные признаки опредѣляемаго ею явленія. Отсюда можетъ проистекать вышеуказанная мертвенность закона, равно и безжизненность дѣятельности органовъ управленія.

Освоиться съ жизнью, ея нуждами, потребностями, примѣниться къ условіямъ возможнаго въ данное время творчества, познать наличныя, готовыя для этого творчества силы, — составляетъ не легкую задачу и для установленій самоуправленія, гдѣ работаютъ однако люди изъ жизни и для жизни.

Еще труднѣе выполнить упомянутую задачу въ условіяхъ разобщенія съ жизнью бюрократическихъ установленій, подавленности ихъ бумажнымъ дѣлопроизводствомъ, и часто высокомѣрнаго отношенія ихъ къ тѣмъ самымъ явленіямъ дѣйствительности, которыя подлежали бы глубокому и внимательному изученію.

Народная жизнь мало поддается механическимъ тискамъ; она отвергаетъ, по справедливому замѣчанію Забѣлина [1]), «что несродно и несвойственно ея природѣ; путь, по которому она усвоиваетъ себѣ хорошее и дурное, есть путь физіологическій, а не механическій. Сила народнаго быта есть сила самой природы, и чтобы съ успѣхомъ руководить ею, направлять въ ту или другую сторону ходъ ея развитія, чтобъ съ успѣхомъ служить ей, какъ обыкновенно говорятъ, для ея счастія и блага, необходимо прежде хорошо и подробно узнать ея свойства, вни-

---

[1]) Забѣлинъ, Домашній бытъ русскихъ царей, 1895, ч. I, стр. X.

мательно прислушаться къ ея требованіямъ, узнать непосредственные родники ея жизни, всегда глубоко скрытые въ мелочныхъ и многообразныхъ бытовыхъ условіяхъ».

Въ литературѣ прибѣгали неоднократно къ услугамъ обычныхъ формулъ инкорпораціи и уніи (личной и реальной) для освѣщенія вопросовъ, связанныхъ съ ростомъ территоріи имперіи; нѣкоторые писатели прибѣгаютъ исключительно къ понятію инкорпораціи при объясненіи территоріальнаго состава имперіи, другіе считаютъ нужнымъ ввести и понятіе реальной уніи по отношенію къ нѣкоторымъ областямъ [1]). Какъ бы ни былъ основателенъ споръ, онъ можетъ касаться лишь до нѣкоторыхъ областей, расположенныхъ на западъ отъ коренныхъ областей Московскаго государства; что же касается до приращеній территоріи государства на востокъ, едва-ли возможны возраженія противъ положенія, что въ данномъ случаѣ имѣетъ мѣсто инкорпорація. Въ частности едва-ли спорно, что области, объединяемыя географическимъ терминомъ Сибири, «Царство Сибирское» (какъ выражались указы екатерининской эпохи), являются совокупностью территоріальныхъ частей, инкорпорированныхъ Русскимъ государствомъ.

На этомъ признаніи, однако, едва-ли возможно остановиться. Если вѣрны замѣчанія Шеффле и Генеля, что явленія государственной жизни не должны быть подгоняемы подъ заранѣе условленныя, предвзятыя школьныя формулы, а подлежатъ изученію во всемъ своеобразіи и разнообразіи своихъ индивидуальныхъ признаковъ [2]), то можно, кажется, придти къ заключенію, что однимъ признаніемъ сибирскихъ областей инкорпорированными въ

---

[1]) См. В. И. Сергѣевичъ, Лекціи и Изслѣд. изд. 1883, стр. 616—630. Ф. Ф. Мартенсъ, Межд. Право изд. 1895, т. I, стр. 236—271.

[2]) A. Schäffle, Bau und Leben des Socialen Körpers, Zweite Auflage, B. II., S. 472: «Schliesslich ist nachdrücklich zu betonen, dass die vielerörterten Schulbegriffe: Einheitsstaat, Bundesstaat, Staatenbund, Real-und Personalunion der Vielgestaltigkeit der thatsächlichen Entwickelung nicht genügen. Sie dürfen nicht als Prokrustesbett benützt werden, wonach die historischen Verfassungsgebilde zu strecken oder zu beschneiden wären... Man muss sich gewöhnen, jeden völker rechtlich souveränen Staat in jeder Entwickelungsepoche als eine politische Individualität zu betrachten. Seine eigentümliche Machtsubstanz bedingt auch eine eigentümliche Staatsform. Jene Substanz und diese Form sind sowohl Erzeugniss der äusseren als der inneren Zustände und Ereignisse». Сравн. A. Haenel, Deutsches Staatsrecht, в. I, s. 74.

Русскомъ государствѣ цѣли познанія удовлетворены быть не могутъ.

Въ самомъ дѣлѣ, что означаетъ собою терминъ инкорпораціи: неразрывную связь опредѣленной области съ цѣлымъ территоріальнымъ составомъ того государства, которое инкорпорировало данную область. Но однимъ признакомъ нельзя дать полную картину жизненнаго явленія. Для цѣлей внѣшней политики можетъ быть этого признака и достаточно. «Область инкорпорирована» — это лозунгъ для прекращенія иностраннаго вмѣшательства, для признанія верховныхъ правъ государства инкорпорировавшаго.

Но тотъ же терминъ инкорпораціи не даетъ еще понятія о внутреннемъ укладѣ, установившемся въ инкорпорированной области, объ отношеніяхъ между нею и центральнымъ правительствомъ, о степени автономіи, самоуправленія, предоставленной данной инкорпорированной области, о томъ взаимномъ воздѣйствіи, какое устанавливается между областью и цѣлымъ государствомъ.

А между тѣмъ необходимо выяснить эти признаки, чтобы понять положеніе опредѣленной области въ государствѣ.

Если на всѣ поставленные вопросы не даетъ отвѣта понятіе инкорпораціи, то, очевидно, оно недостаточно для освѣщенія явленій государственной жизни. Это понятіе можетъ служить лишь введеніемъ въ опредѣленіе положенія опредѣленной области даннаго государства. При дальнѣйшемъ изслѣдованіи областного вопроса въ Русскомъ государствѣ необходимо отличать приращенія имперіи на западѣ и востокѣ. Въ то время, какъ на западѣ присоединены были къ имперіи территоріи съ населеніемъ, стоящимъ на болѣе высокомъ уровнѣ культурнаго развитія по сравненію съ уровнемъ населенія Русскаго государства, на востокѣ можно замѣтить явленіе противоположное.

«Территорія Московскаго государства сложилась окончательно къ половинѣ XVI в. Дальнѣйшее расширеніе ея означаетъ уже не внутренній ростъ государственнаго организма, а лишь внѣшнее его приращеніе», говоритъ проф. Владимірскій-Будановъ [1]).

---

[1]) М. Ф. Владимірскій-Будановъ, Обзоръ Исторіи русскаго права изд. 2, 1888 г., стр. 112. Это мнѣніе упомянутаго ученаго можетъ быть принято не безъ оговорокъ. Опредѣленіе внутренняго роста государства крайне затруднительно и едва-ли можетъ быть сдѣлано въ формѣ окончательной, без-

Но и самъ упомянутый ученый сознавалъ недостаточность своего опредѣленія, когда замѣтилъ, что внѣшнее приращеніе государственной территоріи «не осталось безъ вліянія и на внутренній характеръ, введя въ составъ его населенія огромный процентъ азіатскихъ народовъ и давши въ руки Московскихъ государей новыя громадныя силы» [1]). Эти приращенія, слѣдовательно, не обладаютъ столь внѣшнимъ характеромъ, какъ это можетъ быть кажется. Но, далѣе, нельзя согласиться и съ точною хронологическою и географическою гранью, которая была бы способна отмѣтить окончательное сложеніе государственной территоріи, обнимающей собою внутренно разросшееся государство, за предѣлами котораго остаются внѣшнія его приращенія. Эти предѣлы находятся въ процессѣ постояннаго передвиженія, особенно замѣтнаго въ восточномъ и южномъ направленіи, гдѣ Русскому государству приходится имѣть дѣло съ областями слабо населенными, малокультурными. По мѣрѣ общенія съ основнымъ ядромъ государства, по мѣрѣ заселенія новыхъ территоріальныхъ приращеній и успѣховъ культуры среди ихъ населенія, претворяется въ иныя формы и духовная жизнь послѣдняго, устанавливаются новыя связи духовнаго и матеріальнаго порядка, измѣняется и значеніе опредѣленной области въ общемъ соотношеніи силъ государственнаго сожитія. Область, бывшая въ первое время лишь внѣшнимъ приращеніемъ инкорпорировавшаго ее государства, мо-

---

поворотной, безспорной. И самое понятіе внутренняго роста относительно и условно. Если понимать подъ внутреннимъ ростомъ государства—усиленіе работы на пользу государства самого населенія, то подъ это понятіе подойдетъ явленіе и качественнаго, и количественнаго роста; работа населенія на пользу государства можетъ усиливаться въ предѣлахъ опредѣленной территоріи, она можетъ привлекать къ этой работѣ и новые слои населенія съ присоединенныхъ частей разросшейся территоріи. При такомъ пониманіи внутренняго роста государства понятно и содержаніе, которое вкладываетъ жизнь въ понятіе внѣшнихъ приращеній государства. Въ территоріальныхъ частяхъ послѣдней категоріи населеніе связано лишь механически съ цѣлымъ государствомъ, не проникнуто сознаніемъ общности задачъ части и цѣлаго, необходимости солидарности для успѣховъ саморазвитія.

Съ указанной точки зрѣнія понятна заслуга проф. Владимірскаго-Буданова, оттѣнившаго важное явленіе въ русской государственной жизни—неравномѣрное и разнообразное значеніе областей государства въ общей творческой, созидательной работѣ ихъ населенія. Но выставленное положеніе требуетъ существенныхъ поправокъ и дальнѣйшаго развитія.

[1]) М. Ф. Владимірскій-Будановъ, ibidem, стр. 112.

жетъ постепенно занять иное положеніе въ томъ же государствѣ—содѣйствовать его внутреннему росту. Заселенія Донщины, приволжскихъ степей, позднѣе Новороссійскаго края, могутъ служить убѣдительнымъ тому примѣромъ.

Такимъ образомъ обѣ категоріи областей Московскаго государства, указанныя проф. Владимірскимъ-Будановымъ, хотя и несомнѣнно имѣютъ за собою реальное значеніе, не обладаютъ однако ясной чертой разграниченія: обѣ категоріи входятъ другъ въ друга, пользуются извилистою, измѣнчивою гранью, имѣющею наклонность движенія отъ центра государства къ его оконечностямъ.

Необходимо однако далѣе замѣтить, что территоріи различныхъ категорій не появились лишь въ концѣ XVI в. Явленія колонизаціи русскаго племени начались еще въ сѣдой древности, опредѣлили собою весь ходъ русской исторіи, въ частности и возникновеніе Ростовско-Суздальской волости, этой колоніи городовъ старѣйшихъ, колыбели Московскаго государства. Территоріи разнообразнаго характера существуютъ и до XVI в., и въ періодъ послѣдующій, но въ очертаніяхъ малоопредѣленныхъ, согласно съ духомъ эпохи, не останавливающейся надъ точнымъ опредѣленіемъ понятій, надъ выработкой категорій.

Далѣе нельзя не замѣтить, что соотношеніе областей не застыло въ опредѣленныхъ рамкахъ, а продолжало измѣняться. Болѣе того, въ періодъ имперіи это соотношеніе осложнилось, вслѣдствіе обширныхъ территоріальныхъ пріобрѣтеній на западъ отъ тѣхъ областей Русскаго государства, которыя послужили его основой [1]).

---

[1]) Едва ли возможно здѣсь выяснять сложный вопросъ положенія этихъ западныхъ областей въ общемъ строѣ управленія Русскаго государства. Замѣтимъ только, что среди западныхъ приращеній русской государственной территоріи необходимо отличать пріобрѣтенія XVIII вѣка отъ тѣхъ, которыя сдѣланы въ XIX столѣтіи. Въ то время какъ послѣднія заключаютъ въ себѣ области со сплошнымъ населеніемъ иной національности, нежели русская, на сравнительно высокой степени культурнаго развитія, земельныя пріобрѣтенія императрицы Екатерины обнимали собою области бывшаго Литовско-Русскаго государства и слѣдовательно рѣшали вопросъ—быть ли двумъ или одному Русскому государству. Этотъ вопросъ былъ рѣшенъ присоединеніемъ Юго-западной, Бѣлой и Черной Руси въ направленіи политическаго единства. Но отсюда вытекли сложныя задачи построить административную систему государства такъ, чтобы она была служебна поддержанію государственнаго единства и вмѣстѣ съ тѣмъ отдала дань признанія своеобразнымъ особенностямъ быта,

Изложенныя соображенія, кажется, поясняютъ до нѣкоторой степени значеніе областного права, областного законодательства и управленія для согласованія въ государствѣ интересовъ части и цѣлаго, для одухотворенія государственнаго единства.

культуры, правового развитія этихъ вновь присоединенныхъ или возсоединенныхъ областей.

Для рѣшенія столь сложныхъ задачъ русское управленіе екатерининской эпохи было еще слишкомъ юно, мало развито. Робко прокладывались еще только въ эту эпоху начала децентрализаціи, зарождались только установленія самоуправленія, и то лишь въ сословной формѣ. Надежно организованныхъ судебныхъ установленій не было, тѣмъ менѣе могла существовать дѣйствительно организованная отвѣтственность должностныхъ лицъ, подчиненіе ихъ дѣйствій началу законности.

Въ такихъ условіяхъ указанная задача, выпавшая на долю екатерининскому законодательству, была трудно осуществима. Долгіе годы раздѣльнаго существованія Московскаго и Литовско-Русскаго государствъ, различіе этнографическаго состава, историческихъ судебъ опредѣлили собою существенныя культурныя особенности западно-русскихъ и литовскихъ областей сравнительно съ областями восточно-русскаго Московскаго государства. Законодательство имперіи поэтому могло или встать на точку зрѣнія механическаго отношенія къ этимъ особенностямъ, понимая объединеніе въ смыслѣ установленія внѣшняго подобія, тождества формъ жизненныхъ отношеній, нивеллированія ихъ. Такое отношеніе къ задачамъ законодательства и управленія должно было оказаться неразлучнымъ съ механическимъ пониманіемъ общественныхъ и государственныхъ явленій.

При иномъ пониманіи тѣхъ же явленій общественныхъ и государственныхъ должно бы установиться и иное отношеніе къ предлежавшей задачѣ преобразованія внутренняго управленія въ имперіи. Рамки схемы установленій должны бы получить расширеніе, чтобы обнять усложнившуюся жизнь. Между тѣмъ организація управленія въ екатерининскую эпоху была еще въ процессѣ первоначальной формаціи; и въ самыхъ коренныхъ областяхъ государства эта организація отличалась скудостью идей, положенныхъ въ ея основаніе, неясною постановкою самыхъ важныхъ мѣстныхъ установленій, зачаточнымъ состояніемъ элементовъ самоуправленія, признаваемыхъ притомъ въ сословной лишь формѣ. И въ коренныхъ областяхъ государства система мѣстныхъ установленій не справилась еще въ то время съ такими основными задачами, какъ организація суда, административной юстиціи, отвѣтственности должностныхъ лицъ, подчиненія ихъ дѣйствій закону. Если у себя, дома, система не въ силахъ была совладать съ этими основными задачами внутренней организаціи государства, то осилить эти задачи въ западно-русскихъ областяхъ представлялось еще болѣе труднымъ, такъ какъ во вновь присоединенныхъ областяхъ вопросы государственнаго права осложнялись элементами культурнаго и политическаго развитія національностей.

Съ этой точки зрѣнія областное законодательство не должно подлежать порицанію a priori; необходимо выясненіе самаго содержанія областного законодательства для рѣшенія вопроса, представляетъ ли данное законодательство privilegium odiosum для провинціи или, напротивъ, условіе, способствующее ея жизненному развитію.

Въ частности въ условіяхъ существованія Русскаго государства, его территоріальнаго простора, пестроты племенного состава, разнообразія культурнаго уровня, бытовыхъ явленій—областная организація съ ея различными развѣтвленіями, въ отношеніи законодательства и управленія, должна пріобрѣсти первостепенное значеніе.

Не исключая возможности существованія общихъ цѣлому государству правовыхъ нормъ, съ которыми вся областная организація должна быть согласована на почвѣ признаваемаго и охраненнаго права,—законодательство по особому положенію (если не заключаетъ въ себѣ privilegium odiosum для области) можетъ содѣйствовать проявленію индивидуальности областной жизни, если не порвало связи съ самой этой жизнью.

Сказаннымъ до нѣкоторой степени поясняется общее значеніе Сибирскаго Учрежденія, въ качествѣ законодательнаго акта по особому положенію. Сибирское Учрежденіе вносило въ наше законодательство признаніе необходимости областной организаціи внутри границъ имперіи, организаціи, которая въ себѣ самой находила бы достаточно энергіи, знанія, освоенности съ мѣстными условіями и силы для удовлетворенія своеобразныхъ нуждъ и потребностей края.

Упомянутая организація должна была бы вести къ особо внимательному изученію областной жизни и ея многоразличныхъ и многообразныхъ условій для познанія послѣднихъ во всей глубинѣ ихъ индивидуальности.

Такимъ представляется намъ общее значеніе Сибирскаго Учрежденія по идеѣ, руководившей его возникновеніемъ. И эта идея должна быть отмѣченной, чтобы не оказаться затерянной; въ болѣе благопріятныхъ условіяхъ развитія, нежели тѣ, которыя были налицо въ концѣ царствованія императора Александра I, въ самый расцвѣтъ вліянія, чтобы не сказать всевластія, графа Аракчеева, эта идея дала бы вѣроятно иные плоды. Быть можетъ ей суждено еще ихъ дать на почвѣ русской государственности: примѣры развитія подчиненной законодательной компетенціи въ

другихъ государствахъ могутъ до нѣкоторой степени служить подкрѣпленіемъ высказаннаго предположенія.

Какъ бы ни смотрѣть однако на значеніе развитія упомянутой идеи въ будущемъ, однимъ признаніемъ этой идеи цѣли познанія удовлетворены быть не могутъ.

Нужно выяснить по возможности, что дало жизни разсматриваемое Учрежденіе, какъ выдержало оно то испытаніе, которое приходится выдерживать каждому акту законодателя, и которое одно можетъ дать истинную мѣру того значенія, которое выпадаетъ опредѣленному закону въ исторіи.

Взаимодѣйствіе закона и жизни поучительно прослѣдить и для того, чтобы опредѣлить тѣ условія, которыя сопутствовали воплощенію въ явленіяхъ дѣйствительности опредѣленной идеи. Такая провѣрка можетъ иногда показать, что выполненіе закона прямо искажало мысль законодателя; въ такомъ случаѣ, кромѣ интереса историческаго, изслѣдованіе можетъ спасти самую идею отъ поспѣшной сдачи въ архивъ, отъ преждевременнаго, быть можетъ, недостаточно обоснованнаго осужденія.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Сибирское Учрежденіе въ жизни.

1.

Каждый законъ стоитъ со всѣми своими достоинствами и несовершенствами въ потокѣ развивающихся событій дѣйствительной жизни, если не остался мертвой буквой. Вліяя на эти событія, законъ въ свою очередь испытываетъ на себѣ ихъ воздѣйствіе. Послѣднее можетъ влiять на смягченіе недостатковъ и несовершенствъ закона или, напротивъ, привести къ ихъ усиленію.

Поэтому голосъ жизни о каждомъ законодательномъ актѣ, въ частности о Сибирскомъ Учрежденіи, представляется особенно цѣннымъ [1]).

---

[1]) При появленіи Сибирскаго Учрежденія и сопутствовавшихъ ему уставовъ и положеній, «сибиряки бросились искать въ нихъ выраженія и подтвержденія тѣхъ взглядовъ и понятій, какіе были внушены имъ личностью и дѣлами Сперанскаго», говоритъ Вагинъ (Истор. Свѣд., т. II, стр. 383, 384). «Въ то время, когда во всей Россіи за исключеніемъ западныхъ окраинъ ея дѣйствовали общіе законы, разсѣянные въ безчисленномъ множествѣ отдѣльныхъ указовъ,—органическіе законы для одного обширнаго края не могли не составлять чрезвычайно яркаго явленія и не произвести болѣе или менѣе сильнаго вліянія на бытъ этого края. Всѣ грамотные сибиряки того времени прочли эти законы и нашли въ нихъ понятія, или вовсе еще не выражавшіяся въ нашемъ законодательствѣ, или затертыя въ множествѣ частныхъ указовъ. Много значило уже одно то, что эти законы ставили опредѣленныя правила и законный порядокъ на мѣсто произвола, высказывали стремленіе облегчить мѣстное населеніе въ налогахъ, обезпечить его продовольствіе, предоставить ему свободу экономическаго развитія. Противники Сперанскаго могли оспаривать способы, какіе были указаны для достиженія этихъ цѣлей. Такъ и поступали Геденштромъ и нѣкоторые другіе. Но самыя цѣли были высказаны вполнѣ

Выше было уже замѣчено, что мотивы Сибирскаго Учрежденія довольно рѣзко расходились съ самымъ текстомъ закона, который они предназначены были подкрѣплять.

Осуществленіе въ жизни такого закона могло принести различные плоды въ зависимости отъ условій среды. При соприкосновеніи закона съ жизнью могло бы выясниться, насколько текстъ закона разошелся съ идеей законодателя, и послѣдняя могла бы потребовать новыхъ формъ для своего осуществленія въ дѣйствительности; могло случиться и обратное, факторы враждебные идеѣ законопроекта уже при самомъ его зарожденіи могли впослѣдствіи почерпнуть новую силу: идею въ такомъ случаѣ ожидало неминуемо забвеніе, тѣмъ болѣе опасное, что далеко не многіе сознавали различіе между духомъ закона и его буквой, между идеей законопроекта и утвержденнымъ, въ законодательномъ порядкѣ, текстомъ.

Съ точки зрѣнія того анализа Сибирскаго Учрежденія, который былъ данъ на предшествующихъ страницахъ, основными вопросами для характеристики системы сибирскаго управленія на основахъ законодательства 1822 г., являются качества жизненности и закономѣрности.

Мы видѣли выше, насколько областныя установленія были организованы по Сибирскому Учрежденію въ формахъ исключительно бюрократическихъ, насколько мала была связь между этими установленіями и областнымъ обществомъ; можно даже утверждать, что связи этой законъ не предвидѣлъ, не обставилъ ее никакими гарантіями, которыя обезпечивали бы ей качества прочности и способность развитія.

опредѣленно; стремленіе достигнуть ихъ было очевидно, и это придавало законамъ Сперанскаго огромное значеніе въ глазахъ не только немногихъ передовыхъ сибиряковъ, но и всего читающаго и разсуждающаго сибирскаго общества того времени. Сибиряки гордились тѣмъ, что у нихъ есть «свое» учрежденіе и что оно дѣлаетъ ихъ полноправными и предъ закономъ. Сибирское стремленіе къ свободной дѣятельности нашло себѣ новую пищу въ сибирскомъ законодательствѣ.

«Даровитѣйшая сибирская молодежь того времени усвоила не только идеи, но даже языкъ Сперанскаго. Ближайшее послѣ Сперанскаго поколѣніе собственно сибирскихъ образованныхъ дѣятелей ставило его идеаломъ администратора. Такимъ образомъ Сперанскій и его учрежденія дали первый дѣйствительный толчокъ общественной мысли и умственной дѣятельности Сибири» Сравн. Вагинъ, op. cit, т. II, стр. 384—399.

Разлученныя отъ областного общества установленія мѣстнаго управленія, организованныя по Сибирскому Учрежденію, были поставлены въ весьма затруднительныя условія для живого познанія нуждъ края, его потребностей, наилучшихъ способовъ ихъ удовлетворенія: а между тѣмъ, кажется, только при этихъ условіяхъ возможна организація управленія, дѣйствительно способнаго разрѣшить положительныя культурныя задачи, которыя преслѣдуетъ государство чрезъ посредство мѣстныхъ органовъ управленія. Кромѣ источниковъ познанія бюрократически организованнымъ установленіямъ (стоящимъ внѣ всякой связи съ организаціями самоуправленія) часто недостаетъ внутреннихъ побужденій для энергичной дѣятельности, для внимательнаго приспособленія къ мѣстнымъ условіямъ: однихъ побужденій честолюбія еще недостаточно, тѣмъ болѣе, что не всякому начальнику угодно видѣть дѣятельность среди подчиненныхъ: служебный успѣхъ обусловливается не всегда приспособленіемъ дѣятельности органа управленія къ условіямъ мѣстной среды, но всегда облегчается приспособленіемъ къ воззрѣніямъ и качествамъ характера начальника.

Независимый отъ окружающей среды органъ управленія привыкаетъ мало дорожить общественнымъ мнѣніемъ, устремляя свое вниманіе въ ту сторону, откуда онъ можетъ опасаться послѣдствій неудовольствія; если съ этой стороны «все обстоитъ благополучно», для должностного лица являются великія искушенія прикрыть отсутствіе созидательной, творческой дѣятельности бумажнымъ дѣлопроизводствомъ.

Такимъ образомъ внѣшнія побудительныя причины не всегда способны привлечь бюрократическія установленія къ творчеству. Но послѣднее обусловлено и внутренними факторами. И трудно утверждать, чтобы любовь къ мѣстности, родинѣ, освоенность съ народной психологіей, всегда имѣющей мѣстные оттѣнки, преемственная связь съ работою предшествующихъ поколѣній—свойства столь характерныя для дѣятелей въ установленіяхъ самоуправленія, были легко замѣнимы внѣшними побудительными силами.

Итакъ, посмотримъ прежде всего, насколько сильнымъ оказалось сибирское управленіе, организованное по Сибирскому Учрежденію, для разрѣшенія положительныхъ задачъ управленія, насколько оказалось оно освоеннымъ съ нуждами, потребностями

края, съ условіями, въ которыхъ приходилось работать надъ удовлетвореніемъ этихъ потребностей, насколько оно оказалось способнымъ уловить ихъ, примѣниться къ наиболѣе цѣлесообразнымъ способамъ ихъ удовлетворенія.

Поучительный отвѣтъ на поставленный вопросъ касательно организаціи сибирскаго управленія, даже послѣ преобразованій 1822 года, находимъ мы въ судьбѣ положенія о земскихъ повинностяхъ въ Сибири.

Законодательство 1822 года, по инціативѣ Сперанскаго, встало, касательно почтовой земской повинности, на путь превращенія частныхъ наймовъ въ наемъ общій, «совершаемый не безгласно и безотчетно по селеніямъ и по прихотямъ земскихъ чиновниковъ, но заключаемый при открытыхъ торгахъ подъ надзоромъ губ. начальства и самаго глав. управленія съ отчетами, всѣмъ казен. сборамъ свойственными».

Относительно дорожныхъ работъ законодательство 1822 года содержало въ себѣ опредѣленія: «чтобы въ теченіи четырехъ лѣтъ въ Сиб. Западной, а въ Восточной въ теченіи осьми лѣтъ, начиная съ 1823 года, устроить постепенно изъ ссыльныхъ, и особенно изъ бродягъ, дорожныя рабочія команды, въ Запад. Сибири изъ 2.206, а въ Восточной изъ 2.447 человѣкъ; поставить ихъ подъ строгою военною дисциплиною, давъ имъ исправныхъ офицеровъ, снабдить потребными для работъ орудіями и лошадьми, опредѣлить къ нимъ нужное число инженеровъ; содержать ихъ на счетъ зем. повинностей, и, по мѣрѣ ихъ образованія, слагать съ обыват. сію повинность, доколѣ наконецъ можно будетъ сложить ее съ нихъ совершенно».

Казалось бы, можно было ожидать благотворныхъ послѣдствій отъ замѣны натуральныхъ повинностей денежными, отъ прекращенія частныхъ наймовъ, и тягостныхъ, и неуравнительныхъ, какъ по почтовой повинности, такъ и по дорожной [1]).

---

[1]) «Какъ въ Сибири, по малолюдству и разсѣянности населенія», — читаемъ мы въ журн. сиб. ком., 15-го февраля и 5-го мая 1826 г., — «нѣтъ никакой возможности отправлять сію повинность натурою, то и отправлялась она частнымъ наймомъ, а именно: къ селеніямъ, на трактѣ земскихъ сообщеній лежащимъ, приписывались смежныя; но какъ сія смежность часто составляетъ въ Сибири отъ 50 до 100 верстъ и болѣе, то приписныя селенія естественно предпочитали ставить лошадей на тракты наймомъ, нежели отправляться туда самимъ. Сіи наймы были тягостны и неуравнительны.

«Тягостны потому, что селенія трактовыя съ приписныхъ, пользуясь нуждою,

Между тѣмъ отчужденность органовъ управленія отъ мѣстной жизни, недостаточная подвижность всей административной системы, по Сибирскому Учрежденію, привели къ тому, что и благія начинанія законодателя и теоретически правильная мысль при своемъ осуществленіи въ условіяхъ сибирской дѣйствительности повлекли за собою въ нѣкоторыхъ случаяхъ послѣдствія, обратныя предположеннымъ. Правда, генералъ-губернаторъ Восточной Сибири въ одномъ изъ своихъ представленій сообщалъ, «что по прежнему распорядку на почтовую повинность волости Иркутской

брали высокія цѣны; неуравнительны потому, что селенія, внѣ приписной черты лежащія, въ нихъ не участвовали, и слѣдов. вся тягость найма падала на малое число селеній, въ приписку поступившихъ.

«Сверхъ сего въ наймы сіи вмѣшивались земскіе чиновники двоякимъ образомъ: 1) непосредственнымъ въ цѣнахъ и прибыляхъ участіемъ и 2) непомѣрнымъ лошадей разгономъ и разъѣздами по собствен. ихъ дѣламъ».

Въ томъ же журналѣ сибирскаго комитета относительно прежней постановки дорожной повинности читаемъ: «Какъ по тѣмъ же самымъ причинамъ, т. е. по малолюдству и разсѣянности селеній, и потому, что на нѣкоторыхъ трактахъ, особливо около Байкала и къ Якутску, главное населеніе составляютъ кочующіе, ни къ какимъ строительнымъ работамъ неспособные,— повинность по устройству дорогъ не могла быть отправляема натурою, то и введены были такъ же частные наймы, т. е. дозволено приписнымъ къ дорогамъ селеніямъ нанимать на свои участки работниковъ; а устройство дорогъ около Байкала и къ Якутску производилось частію наймомъ вольныхъ работниковъ, большею же частью колодниками, кои были наряжаемы на счетъ кочующихъ обывателей.

«Въ семъ разпорядкѣ открылись слѣдующія неудобства:

«1) Частные волостные наймы обратились въ подряды, а подряды сіи всѣ перешли въ руки земскихъ чиновниковъ. Сіе и быть иначе не могло: въ Сибири нѣтъ дорож. подрядчиковъ.

«2) Поборы, отъ сего произшедшіе, составляли не по одному рублю съ души, какъ нынѣ, но во многихъ волостяхъ простирались отъ 5 до 8 руб. и даже до 10 руб. съ души.

«3) Земскіе чиновники, сверхъ сихъ поборовъ, часто для временныхъ починокъ выгоняли на дороги тѣ самыя селенія, съ коихъ взяты уже были деньги.

«4) Поборы сіи несли такъ же не всѣ обыватели уравнительно, но въ каждой почти волости разнообразно; а селенія отдаленныя, т. е. далѣе 300 или 400 верстъ отъ дороги и совсѣмъ въ нихъ не участвовали.

«5) Кочующіе, не имѣя хлѣба для продовольствія колодниковъ, выгоняли на дороги цѣлыя стада скота, гдѣ тутъ же онъ былъ продаваемъ низкими цѣнами, и деньги обращались частію въ злоупотребительные поборы, частію на продовольствіе колодниковъ».—Сиб. Ок., Приложенія, V, стр. 220, 221.

губерніи издерживали отъ 600 т. до 700 т. рублей, а нынѣ она стоитъ имъ не болѣе 280 т. руб.». Но составленіе рабочихъ командъ встрѣтило въ Восточной Сибири существенныя затрудненія. Въ Западной Сибири, наоборотъ, устройство этихъ командъ удалось подъ надзоромъ военнаго начальства; новый же способъ отправленія земскихъ повинностей встрѣтилъ рѣшительнаго противника въ лицѣ генералъ-губернатора Западной Сибири, который «вдругъ и безъ всякаго разрѣшенія отмѣнилъ самопроизвольно сей порядокъ и обратилъ все въ прежнее положеніе».

Столь произвольныя дѣйствія генералъ-губернатора Западной Сибири не могли не встрѣтить недоумѣнія со стороны сибирскаго комитета. Но стремленія послѣдняго настоять на точномъ выполненіи одной изъ существенныхъ частей законодательства 22-го іюля 1822 года встрѣтились съ существенными затрудненіями, коренящимися именно въ организаціи мѣстнаго управленія. Будь послѣднее тѣсно связано съ жизнью, оно, вѣроятно, съумѣло бы приспособить вѣрную по существу руководящую мысль положенія о земскихъ повинностяхъ къ своеобразнымъ и самобытнымъ условіямъ даннаго края. Изъ мѣстности, отъ органовъ управленія, однако, не исходили мѣропріятія приспособленія закона къ условіямъ, въ которыхъ приходилось его примѣнять, а лишь попытки возвратиться къ тому самому порядку отбыванія земскихъ повинностей, который былъ провѣренъ и осужденъ ревизіею 1819 и 1820 гг. Отсюда слагались крайне затруднительныя условія для разрѣшенія этого вопроса мѣстнаго характера въ центрѣ государства. Если понятны были попытки Сперанскаго чрезъ посредство сибирскаго комитета доказать мѣстнымъ административнымъ органамъ ошибочность ихъ возраженій противъ упомянутаго положенія [1]), то съ своей стороны заслуживали вниманія и возраженія министра финансовъ гр. Канкрина, подавшаго въ сибирскомъ комитетѣ по журналу послѣдняго отъ 15-го февраля 1826 года особое мнѣніе.

Въ своемъ протестѣ графъ Канкринъ утверждалъ, что въ мѣстностяхъ мало культурныхъ, съ рѣдкимъ населеніемъ, бѣднымъ деньгами, нельзя руководиться лишь теоретическими соображеніями въ пользу повинностей денежныхъ; напротивъ, надлежитъ

---

[1]) См. выписку изъ журналовъ сибирскаго комитета, 15-го февраля и 5-го мая 1826 года.—Сиб. Ок., Приложенія, V, стр. 220—225.

признать, что населенію легче выполнить названную повинность личнымъ трудомъ, нежели удѣлять денежныя средства изъ своего скуднаго заработка [1]).

---

[1]) «Министръ финансовъ не можетъ согласиться въ полной мѣрѣ съ заключеніями Сибирскаго Комитета о земскихъ повинностяхъ Сибирскаго края, въ двухъ журналахъ онаго изложенными», читаемъ мы въ мнѣніи гр. Канкрина. «Извѣстное теоретическое правило о неудобствахъ натуральныхъ повинностей, судя вообще, конечно неоспоримо; но въ краяхъ малообразованныхъ и при необыкновенныхъ мѣстныхъ обстоятельствахъ, а особливо въ отношеніи къ нѣкоторымъ общественнымъ тягостямъ, едва ли можно принять сіе правило безъ всякаго ограниченія, что подтверждается примѣрами и другихъ земель, гдѣ постановка подводъ, подвозка матеріаловъ къ шоссе и прочее остаются въ нѣкоторыхъ мѣстахъ повинностями натуральными.

«Отъ поселянина нельзя требовать болѣе того, что онъ дѣйствительно заплатить можетъ. Но въ Сибири, чрезъ обращеніе повинностей натуральныхъ въ денежныя, отнюдь не увеличилась возможность пріобрѣтенія денегъ; ибо прежніе способы продажи хлѣба, извоза и проч. остаются одни и тѣ же, а выгоды, получаемыя нѣкоторыми частными лицами отъ самыхъ земскихъ подрядовъ и наймовъ, не составляютъ коренного пріобрѣтенія для массы жителей.

«Сверхъ того здѣсь имѣется въ виду не одно переложеніе повинностей натуральныхъ въ денежный сборъ, но открывается устройство части совершенно новой и въ составѣ своемъ обширнѣйшей; ибо дѣло, такъ сказать, домашнее обращается въ дѣло казенное. Едва ли согласно съ правилами строгаго хозяйства учредить въ селеніи, выставлявшемъ подводы, можетъ быть нѣсколько разъ въ году, рядъ станцій, на которыхъ находятся безъ употребленія лошади, стоющія большихъ денегъ. Если же лошади будутъ не во всегдашней готовности, то, не смотря на всѣ издержки, при внезапномъ проѣздѣ чиновниковъ необходимость потребуетъ вновь обращаться къ обывательскимъ подводамъ.

«Противу сего возражается, что упомянутая повинность и прежде отправлялась наймомъ, но только не гласно, съ большими притѣсненіями, жалобами и вящшими издержками.

Доколѣ не будетъ въ виду подробныхъ исчисленій о мѣрѣ сихъ послѣднихъ издержекъ, нельзя сдѣлать и точнаго по сему предмету заключенія. Но соглашаясь впрочемъ, что прежде нерѣдко бывали наймы, притѣсненія и жалобы, надобно однакоже примѣтить во-первыхъ, что вообще трудно рѣшить вопросъ: дешевле ли обойдутся казенные подряды со всѣми ихъ формами и затрудненіями, нежели частные наймы, соразмѣряемые обстоятельствами; во-вторыхъ, что если были злоупотребленія при прежнемъ порядкѣ дѣлъ, то не будетъ ли ихъ столько же или болѣе при новой системѣ; ибо происшествіе въ Вятской губерніи и отзывы генерала Капцевича доказываютъ, что предполагаемыя земскія станціи по разнымъ мѣстамъ существовали только на бумагѣ, а на самомъ дѣлѣ обыватели, сверхъ денегъ, давали и подводы. Соображенія сіи, по мнѣнію министра финансовъ, открываютъ, что при учрежденіи земской гоньбы, необходимо слѣдуетъ различать деревни подгородныя, другія, лежащія по направленіямъ, гдѣ часто бываютъ проѣзды, и тѣ, гдѣ ихъ мало; слѣдова-

И дорожныя команды не нашли въ министрѣ финансовъ защитника [1]). Кто лучше всего могъ разрѣшить подобный вопросъ? Очевидно, само населеніе, для котораго были хорошо знакомы и мѣстные способы отбыванія земскихъ повинностей и ихъ относительная легкость. Таковъ былъ именно взглядъ императора Николая I.

Споръ и разномысліе сибирскаго комитета и министра финансовъ вызвали со стороны ст.-секр. Муравьева сообщеніе исключительнаго значенія.

тельно надобно опредѣлить мѣста въ Сибири, на коихъ нужны нарочитыя станціи; тѣ, гдѣ крестьяне могутъ отбывать гоньбу съ пособіемъ отъ ближнихъ селеній, и наконецъ тѣ, гдѣ даже безъ сего обойтись можно. Извѣстно, что время, потребное для полевыхъ работъ, весьма рѣдко можетъ препятствовать очереднымъ крестьянамъ отбывать натуральныя повинности безъ помѣшательства для оныхъ, и что крестьянинъ не всякое праздное время можетъ тотчасъ употребить на пріобрѣтеніе денегъ, какъ въ странахъ многолюдныхъ».—Вагинъ, Историч. Свѣд., т. II, стр. 742, 743.

[1]) Относительно дорожныхъ командъ въ томъ же мнѣніи министра финансовъ читаемъ: «Не оспаривая пользы оныхъ на малыхъ дистанціяхъ, министръ финансовъ не думаетъ однакоже, чтобы въ Сибири существованіе таковыхъ командъ повсемѣстно вознаграждало употребляемыя на нихъ значительныя издержки, и чтобы они могли исполнить возлагаемыя на нихъ работы. Причина сему та, что необходимость починки дорогъ и мостовъ въ сѣверномъ климатѣ открывается обыкновенно весною вдругъ и на многихъ пунктахъ, такъ что въ одно время требуется на всѣхъ оныхъ большое количество работниковъ, дабы не остановить проѣзда; но рабочія команды не могутъ вездѣ поспѣвать и время, собственно для работъ нужное, тянется въ переходахъ по обширнымъ разстояніямъ Сибирскаго края, а если раздробить сіи команды на многія мелкія части, то нигдѣ ни въ чемъ успѣха не будетъ; что же касается до поставляемаго на видъ обстоятельства, что нѣкоторыя большія дороги сдѣланы вновь ссыльными, то оное сюда не относится; ибо устроеніе новой дороги, постепенно съ одного конца совершаемое, есть дѣло совсѣмъ иное, нежели починка вдругъ въ разныхъ мѣстахъ открывающаяся, и такимъ образомъ почти по всѣмъ губерніямъ видно, что весною до начатія полевыхъ работъ во многихъ мѣстахъ вдругъ занимаются многіе крестьяне починкою дорогъ; что касается самаго рода работъ, то всякій почти крестьянинъ, зная нѣсколько плотничное дѣло можетъ строить мосты и части, которыя вообще должны быть простого устроенія и особливо въ Сибири; большіе же мосты едва ли можно сооружать иначе, какъ подрядомъ или наймомъ, даже при существованіи дорожныхъ командъ.

«Все сіе подтверждается донесеніями мѣстныхъ начальствъ. Генералъ-губернаторъ Восточной Сибири, при преимущественной ея обширности, одобряетъ земскія станціи, вѣроятно по рѣдкости селеній; но по той же самой обширности разстояній не одобриваетъ учрежденія дорожныхъ командъ. Генералъ-губер-

«Государь Императоръ», писалъ ст.-секр. Муравьевъ, «разсмотрѣвъ Журналъ Сибирскаго Комитета 15 февраля о земскихъ подводахъ въ почтовой и дорожной повинностяхъ въ Сиб. Губерніяхъ, и отдавая полную справедливость Комитету за его расположеніе сохранить ходъ дѣла въ узаконенномъ порядкѣ, не можетъ Его Величество не согласиться въ то же время съ мнѣніемъ М. Ф. въ томъ, что не отмѣнно нужно привесть во всевозможно точную извѣстность предметы: подводъ, почтъ и дорогъ, которые изъ нихъ должны быть жителями исполнены взносомъ денежныхъ суммъ; которые же изъ нихъ дѣломъ и лично самими жителями, для того, чтобъ отбываніе сихъ повинностей для нихъ было наиболѣе легкое, способное и выгодное, такъ и для того, чтобъ оныя были отбыты всевозможно исправно: ибо въ нѣкоторыхъ отдаленныхъ и малолюдныхъ мѣстахъ, житель можетъ произвесть плату, такъ сказать, своихъ обязанностей единственно его личною силою и трудомъ, крайне нуждаясь въ добытѣ излишества денегъ. Его Императорское Величество изволитъ знать, что опытъ доказалъ, что лучшіе судьи удобнѣйшаго исполненія земскихъ повинностей суть сами жители. Они ближе знаютъ, гдѣ, что и кто можетъ исправить деньгами, гдѣ, что и кто самъ собою своими руками, своею лошадью. И потому Его Величество соизволяетъ, чтобы непремѣнно и неукоснительно было приведено въ Сиб. Губерніяхъ, подъ непосредств. наблюденіемъ ген.-губ—ровъ и гражд. губ—ровъ въ извѣстность, съ ближайшею точностью, по руководству собственныхъ и добровольныхъ отзывовъ сельскихъ жителей и прочихъ: гдѣ быть подводамъ, почтамъ и дорогамъ, изправляемымъ наймомъ; гдѣ собственно трудами жителей и которыхъ сторонъ жители въ какой мѣрѣ должны участвовать въ ономъ отправленіи, ради ли выгодъ или невыгодъ ихъ мѣстностей, ради ли близости или отдаленія ихъ жительства—и сообразно съ тѣмъ сдѣлано расписаніе и представлено Сиб. Ко-

---

наторъ Западной Сибири, при преимущественномъ населеніи тамошняго края, утверждаетъ противное, и вообще едвали предполагать можно, чтобы онъ рѣшился отмѣнить земскія станціи безъ важныхъ къ тому причинъ.

«По всѣмъ симъ уваженіямъ министръ финансовъ, не для опроверженія правилъ, сибирскимъ учрежденіемъ постановленныхъ, но для дальнѣйшаго ихъ усовершенствованія по мѣрѣ сдѣланныхъ опытовъ, полагаетъ, что дѣло сіе требуетъ ближайшаго соображенія на мѣстѣ».—Вагинъ, op. cit., т. II, стр. 743, 744.

митету на разсмотрѣніе, дабы оный могъ опредѣлить, въ чемъ сіе будетъ согласно съ правилами уложенія, въ чемъ должно будетъ отъ нихъ отступить и испросить Е. И. В. повелѣніе. При семъ Е. В. изволитъ желать, чтобъ приложено было неусыпное попеченіе о скорѣйшемъ окончаніи сего дѣла и чтобъ при исполненіи онаго отнюдь не было причинено тревогъ и принужденій жителямъ Сиб. Губерній» [1]).

Опросъ населенія сибирскихъ волостей и инородческихъ вѣдомствъ совершенъ былъ въ условіяхъ весьма сложнаго, можно сказать, запутаннаго положенія предмета изслѣдованія.

Съ одной стороны данныя ревизіи 1819, 1820 гг. указывали на невозможность сохраненія стараго порядка при отбываніи земскихъ повинностей въ Сибири, а составленное для преобразованія этой части положеніе какъ будто стояло на вѣрномъ пути установленія большей уравнительности при отбываніи этихъ повинностей. Съ другой стороны сильный ростъ бремени податей въ Сибири, именно послѣ 1822 г., указывалъ, что переложеніе земскихъ повинностей изъ натуральныхъ въ денежныя не было обставлено тѣми предосторожностями, которыя были необходимы, судя по уровню экономическаго развитія населенія.

Не было недостатка въ голосахъ, свидѣтельствовавшихъ о тяжеломъ финансовомъ положеніи населенія Сибирскаго Края.

Такъ, члены совѣта главнаго управленія Западной Сибири, считая «по долгу присяги, чистой совѣсти и вѣрной службы Государевой» своею обязанностью обратить вниманіе высшаго правительства на Западную Сибирь, замѣчали [2]): «Она истощилась въ деньгахъ взносомъ податей и земскихъ повинностей до того, что едва ли въ состояніи будетъ чрезъ нѣкоторое время уплачивать и государственныя подати. Многіе зажиточные крестьяне сравнялись съ бѣднѣйшими, а бѣднѣйшіе сдѣлались нищими; — чтобы заплатить подати и налоги, продавали избытки свои за безцѣнокъ; коровъ по общимъ въ народѣ свѣдѣніямъ отъ 6 до 8 руб., тогда какъ въ другое время отдавали бы по 30 руб. и больше. Въ такой соразмѣрности и многіе избытки и заведенія крестьянъ спускались съ рукъ по настоятельной нуждѣ. Хотя бѣдная на-

---

[1]) Сиб. Ок., Приложенія, V, стр. 224, 225. Сравн. Сиб. Ок., Приложенія, V, стр. 261, 262.

[2]) Сиб. Ок., Приложенія, V, стр. 230, 231.

родонаселеніемъ Сибирь и славится богатствомъ земли, но она не имѣетъ способовъ къ удержанію у себя денегъ, изъемлемыхъ казною и купечествомъ и виннымъ откупомъ. По отчетамъ 1823 и 1824 года видно, что кромѣ сбереженій казны отъ разныхъ покупокъ хлѣба и проч. осталось въ казначействахъ доходовъ изъятыхъ изъ народнаго въ Западной Сибири обращенія болѣе 7 милліон. 653 тысячъ рублей да въ 1825 году примѣрно 4 милліона, итого до 12 милліоновъ рублей; число же душъ платящихъ подати только до 390 тыс. съ небольшимъ, въ которомъ числѣ заключаются и всѣ разряды инородцевъ. Народъ торговлю свою не простираетъ далѣе рубежовъ Сибири, частію съ Пермскою Губерніею, но вообще весь торгъ въ рукахъ купечества; а чиновники и войска не могутъ въ народъ пустить столько денегъ, сколько потребно оному на заплату податей и взносъ повинностей. Сіи убѣдительныя причины ведутъ къ такому заключенію, чтобы не только отягчить народъ сибирскій, до сего уже весьма изнуренный большими имъ понесенными повинностями, налогомъ новыхъ повинностей, но надлежитъ, въ настоящее время ограничить даже и старые, дабы оный могъ хотя нѣсколько исправиться въ деньгахъ; ибо бѣдность народа нигдѣ и никогда не составляла благоденствія государственнаго. Все сіе члены Совѣта осмѣливаются предать благоуваженію Высшаго Правительства» [1]).

И сенаторы Безродный и князь Куракинъ, ревизовавшіе въ то

---

[1]) Въ доказательство «изнуренія народа» отправляемыми имъ повинностями въ натурѣ упомянутые члены совѣта считали необходимымъ замѣтить: «1) что отъ границы Пермской губерніи до Нерчинска, на пространствѣ четырехъ тысячъ верстъ, на которомъ все народонаселеніе составляетъ менѣе 800 тыс. душъ, исправляются земскія повинности натурою или деньгами на почтовую и земскую гоньбу столько же, сколько во внутреннихъ Россійскихъ губерніяхъ на пространствѣ тысячи верстнаго квадрата исправляется сихъ повинностей десятью милліонами народа; слѣдовательно на каждую душу въ сорокъ разъ болѣе, нежели въ Россійскихъ губерніяхъ; 2) отъ сего происходитъ, что народонаселеніе въ Сибири и въ настоящее время едва составляетъ то количество, какое со времени обладанія оною изъ внутрь Россіи въ оную переселено. Природные иноплеменные жители сей страны ежевременно числомъ уменьшаются и многія племена оныхъ уже вовсе исчезли. 3) Свѣдѣнія, которыя отбираются отъ крестьянъ по отношенію господина министра внутреннихъ дѣлъ отъ 25 іюня сего 1826 года о Высочайшемъ повелѣніи, чтобы содержаніе дорогъ и подводъ предоставить въ натурѣ и наймомъ по

время управленіе Западной Сибири, постоянно встрѣчались съ жалобами крестьянскихъ обществъ на отяготительность весьма возросшихъ денежныхъ земскихъ повинностей.

«Съ самаго прибытія нашего въ границы Западной Сибири», утверждали упомянутые сенаторы, «вездѣ встрѣчали насъ отъ крестьянскихъ обществъ жалобы, во множествѣ письменныя по приговорамъ, но и еще болѣе словесныя, на терпимое ими чрезмѣрное отягощеніе въ платежѣ возложенныхъ на нихъ, независимо отъ податей, денежныхъ земскихъ повинностей.

«Жалобы сіи были поводомъ особеннаго вниманія нашего на ихъ существо. Вниманіе таковое открыло намъ, что повинности земскія въ Западной Сибири, до новаго преобразованія управленія Сибирскаго края, исправлялись крестьянами большею частію въ натурѣ. Сборъ денежной составлялъ тогда самую малость; но со времени преобразованія Управленія, всѣ вообще земскія повинности превращены въ денежные взносы, которые въ 1824 и 1825 годахъ возрасли на каждую ревизскую душу по разрядамъ отъ 1 р. 98 к. до 4 р. 94 к., не касаясь дорожной части; да на сію послѣднюю подъ названіемъ сухопутныхъ сообщеній отъ 46 к. до 1 р. 14 к., а вмѣстѣ на каждую ревизскую душу отъ 2 р. 44 к. до 6 р. 8 к.—Новость сего весьма увеличеннаго противъ прежняго,

---

удобности волѣ самихъ жителей Сибири; полагаютъ совѣтники Коллетъ и Машмейеръ выше приведеннымъ Высочайшимъ повелѣніемъ не предписанныя, а разумѣютъ, что слѣдовало объявить оную Высочайшую волю крестьянамъ и предоставить имъ самимъ распорядиться почтовой и земской гоньбою, не вмѣшиваясь въ ихъ по сему предмету распоряженія, а довольствоваться назначеніемъ имъ сколько въ какомъ мѣстѣ или станціи должны быть паръ лошадей, и требованіемъ отъ волостныхъ начальствъ, чтобъ оныя на своихъ мѣстахъ съ нужнымъ числомъ работниковъ выставлены были, ибо отъ нихъ зависитъ выставлять сихъ лошадей самимъ или нанимать отъ себя другихъ, и заключать съ ними контракты, безъ содѣйствія земскаго начальства, которое не должно въ сихъ крестьянскихъ распоряженіяхъ вмѣшиваться; а ограничиваться однѣмъ знаніемъ для донесенія о томъ начальству, что такая-то волость исправляетъ гоньбу на такихъ-то станціяхъ сама, а такая-то на такихъ-то станціяхъ наймомъ. Посему и сборъ съ крестьянъ за текущее трехъ-лѣтіе на почтовую и земскую гоньбу утверждать не полагаютъ и права утверждать сего сбора не имѣютъ. 4) Сборъ на сухопутныя сообщенія всѣ три Совѣтника признаютъ законнымъ тогда, когда крестьяне платящіе деньгами на сію повинность, отъ исправленія оной натурою по главному тракту совершенно останутся свободными».—Сиб. Ок., Приложенія, т. V, стр. 231, 232.

подъ именемъ земскихъ повинностей, налога, сама собою, безъ дальнѣйшихъ изысканій, разкрываетъ причины чувствуемаго крестьянами обремененія, и съ тѣмъ вмѣстѣ показываетъ основательность приносимыхъ жалобъ».

«Не оспоримо, и мы сами очевидцы», — свидѣтельствовали сенаторы, — «что крестьяне сибирскіе живутъ вообще, съ малымъ развѣ изъятіемъ, безбѣдно. Довольство ихъ однако-жъ состоитъ отнюдь не въ денежной наличности, а въ достаткѣ продуктовъ, трудами собственныхъ рукъ изъ земли вырабатываемыхъ, и въ изобиліи скотоводства. Достатокъ въ сихъ предметахъ, безъ сомнѣнія снабжалъ бы ихъ и деньгами, есть ли бы была возможность сбывать земные продукты и скотъ съ выгодою, но великое пространство края, и отдаленность онаго на тысячи верстъ отъ мѣстъ, нуждающихся въ хлѣбѣ и скотѣ, служитъ не преодолимымъ тому препятствіемъ;—и земледѣльцы здѣшніе, вынуждаясь нынѣ, подобно какъ и прежде до преобразованія управленія Сибири, излишки произведеній отъ трудовъ своихъ и отъ скотоводства, продавать на мѣстѣ, такъ сказать, почти за ни что, по дешевизнѣ цѣнъ, здѣсь существующихъ, и не только не возвышающихся противу прежняго, но и еще упадающихъ, при всемъ достаткѣ хлѣба и скота, до крайности нуждаются въ деньгахъ; слѣдовательно не сдѣлавшись ни сколько богатѣе на деньги, съ превращеніемъ натуральныхъ земскихъ повинностей по новому учрежденію въ денежныя, естественно ощущаютъ оскудѣніе въ своемъ состояніи, и тѣмъ паче почитаютъ сіе изнурительною для себя тягостію, что по опыту прежняго времени изобиліе домашнихъ средствъ представляетъ имъ легкую возможность отбывать земскія повинности въ натурѣ, не внося на оныя денегъ. Убѣждаясь сими резонами, нельзя отвергать безъ нарушенія справедливости, что во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, гдѣ для крестьянъ сибирскихъ предстоитъ возможность земскія повинности исправлять трудами рукъ своихъ, или своими лошадьми, исполненіе сихъ повинностей въ натурѣ для благосостоянія ихъ не сравненно облегчительнѣе, нежели денежные въ замѣнъ оныхъ взносы» [1]).

Сопутствовавшій Сибирскому Учрежденію уставъ о содержаніи сухопутныхъ сообщеній предвидѣлъ, что организуемыя имъ

[1]) Сиб. Ок., Приложенія, V, стр. 249.

рабочія команды будутъ составляемы «изъ присылаемыхъ въ Сибирь людей за неважныя преступленія» [1]), но, кажется, предполагалъ, что возможно разрѣшить задачу обращенія ссыльнаго въ элементъ дисциплинированный путемъ предписаній.

«Работникъ со вступленіемъ его въ вѣдомство сухопутныхъ сообщеній, перестаетъ быть на ряду съ прочими ссыльными, и имѣетъ значеніе нестроеваго военнорабочаго» [2]), читаемъ мы въ уставѣ. Работникъ «обязанъ точнымъ исполненіемъ приказаній его Начальника» [3]), подчиняться «войсковой дисциплинѣ» [4]), обязанъ «сохранять чистоту въ одеждѣ, беречь данный ему инструментъ, какъ строевой солдатъ ружье свое, а лошадь, какъ военнослужитель коннаго полка» [5]).

Уставъ цѣнитъ «развязность работника и вообще ловкость его въ пріемахъ и оборотахъ» и для обезпеченія названныхъ качествъ предписываетъ, «чтобъ всѣ работники умѣли ходить въ ногу, единообразно оборачиваться, дѣлать исполненіе вдругъ по командѣ» [6]). Предусмотрѣны были инспекторскіе смотры работникамъ [7]), такъ же какъ и размѣщеніе послѣднихъ при подробно регламентированномъ положеніи дорожныхъ работъ [8]).

Такъ говорилъ уставъ, но жизнь говорила свое и сенаторамъ приходилось свидѣтельствовать, что «самымъ не сноснѣйшимъ для себя игомъ крестьяне здѣшніе почитаютъ учрежденіе военнорабочихъ командъ сухопутныхъ сообщеній; по елику уплачивая деньги на содержаніе ихъ, они принуждены вмѣстѣ съ

---

[1]) П. С. З., XXXVIII, № 29130, § 181.

[2]) Ibidem, § 182.

[3]) Ibidem, § 183.

[4]) Ibidem, § 184.

[5]) Ibidem, § 185.

[6]) Ibidem, § 186.

[7]) Ibidem, §§ 251—255.

[8]) Ibidem, въ § 275 читаемъ: «предъ наступленіемъ весны, назначенныя для содержанія сообщеній работники размѣщаются по дистанціи въ потребномъ числѣ, и слѣдуя отъ одного пункта до другаго, исправляютъ представляющіяся имъ поврежденія, расчищаютъ въ лощинахъ снѣгъ и отвращаютъ препятствія къ удобному слѣдованію. Все сіе дѣлать подъ присмотромъ Надзирателей и ихъ помощниковъ». Тѣ же мѣропріятія предположены были «во время и послѣ великихъ дождей, а зимою послѣ вьюгъ и во время многочисленнаго движенія обозовъ» (§ 276). Даже зимнія дороги, прокладываемыя «для сокращенія переѣзда между станціями», подлежали содержанію въ порядкѣ трудомъ рабочихъ командъ (§ 277).

тѣмъ исправлять дороги и мосты и содержать на рѣкахъ перевозы натурою; а потому и считаютъ себя обремененными вдвойнѣ сею повинностію».

Населеніе жаловалось сенаторамъ «на разныя притѣсненія, обиды и раззоренія», чинимыя командами сухопутныхъ сообщеній; по повѣркѣ жалобы оказывались справедливыми. При томъ онѣ приносились при проѣздѣ сенаторовъ, и не въ одномъ какомъ-нибудь исключительномъ селеніи, а «во всѣхъ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ военнорабочія команды работою дорогъ занимаются».

«Всѣ волости вообще, гдѣ команды сіи размѣщены», извѣщали сенаторы сибирскій комитетъ, «убѣдительнѣйше просили насъ о избавленіи ихъ отъ оныхъ, какъ о нѣкоей величайшей милости; являлись даже и такіе крестьяне, которые охотно изъявляли согласіе, не только исправлять дороги собственными своими трудами, но даже вносить и нѣкоторую часть денегъ, лишь бы только военнорабочихъ между ими не было» [1]).

И понятно, почему такъ единодушно и убѣдительно просило населеніе объ упомянутой «величайшей милости», когда въ названномъ донесеніи читаемъ: «военнорабочія команды, сформированныя изъ бродягъ и ссыльныхъ, квартирнымъ постоемъ причиняютъ всякаго рода обиды, притѣсненія и разстройства въ семействахъ своихъ хозяевъ, наносятъ имъ разореніе воровствомъ, дѣлаютъ безпрестанные отъ команды побѣги, и захватывая съ собою аммуницію, оружіе и инструменты, подвергаютъ казну значительному убытку, воруютъ, грабятъ и разбойничаютъ по дорогамъ» [2]).

Возлагать такое бремя на населеніе нельзя было иначе какъ по крайней необходимости. Но на дѣлѣ оказывалось, что эти команды не только угрожали спокойствію и благосостоянію населенія, но и выполняли малоуспѣшно возложенную на нихъ задачу. Съ 1823 года по 1827 годъ изъ 5.169½ верстъ, подлежавшихъ принятію въ вѣдомство сухопутныхъ сообщеній, было принято лишь 422½ версты, изъ которыхъ военнорабочими командами исправлено было 287 верстъ, но не окончательно. На этотъ предметъ въ указанные выше годы израсходовано было, согласно представленнымъ изъ главн. упр. Зап. Сиб. вѣдомо-

---

1) Сиб. Ок., Приложенія, V, стр. 247—250.

2) Сиб. Ок., Приложенія, V, стр. 251.

стямъ—532.997 руб. 12¼ к., изъ чего явствовало, что каждая неокончательно еще исправленная верста дороги, даже и въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ твердый грунтъ земли никакихъ почти работъ не требовалъ, обошлась по 1857 руб. съ долями. Слѣдовательно выполненіе всей задачи, предлежавшей вѣдомству сухопутныхъ сообщеній по Западной Сибири, должно было обойтись болѣе чѣмъ въ 10 милліоновъ рублей. Такая дороговизна работъ, въ связи съ медленностью ихъ исполненія, казалась крестьянскому населенію Западной Сибири отяготительною, съ чѣмъ соглашались и названные сенаторы [1]).

Сами отзывы дошли до насъ черезъ фильтръ полицейскаго опроса и тѣмъ не менѣе дышатъ свѣжестью и непосредственностью, близостью къ разсматриваемому живому вопросу въ такой мѣрѣ, какой едва ли можно найти въ составленныхъ канцелярскимъ путемъ журналахъ.

Населеніе волостей и округовъ говоритъ о денежныхъ повинностяхъ и дорожныхъ сооруженіяхъ не въ смутныхъ, формально вырабатываемыхъ схемахъ, а въ живыхъ очертаніяхъ, воплощающихъ данное явленіе въ жизни.

Само населеніе сознаетъ существенное различіе въ тяготѣ содержанія подводъ для земскихъ сообщеній, съ одной стороны и исправленіемъ дорогъ, съ другой стороны, ибо первая изъ этихъ повинностей, «требуя всегдашней готовности и особенныхъ заве-

---

[1]) «Окончательное устройство дорогъ Западной Сибири», полагали они, «по разсчету успѣха работъ въ теченіи прошедшихъ 4 лѣтъ, ежели даже и полное количество военнорабочихъ командъ, согласно съ уставомъ, будетъ сформировано, не ближе, какъ чрезъ полвѣка совершиться могло бы, безъ обращенія къ поправкамъ того, что въ сей длинной промежутокъ повредится; а между тѣмъ крестьяне должны будутъ всѣ непринятыя въ вѣдомство сухопутныхъ сообщеній дороги и мосты въ продолженіи сего времени исправлять натурою, и вмѣстѣ съ тѣмъ съ нихъ же будутъ производимы сборы денежные на содержаніе сухопутныхъ сообщеній.

«Сей двоякой для крестьянъ повинности, ежели оная оставаться будетъ въ настоящемъ положеніи, ни коимъ образомъ избѣгнуть невозможно; ибо исправленіе дорогъ, гатей и мостовъ по здѣшнему климату всего нужнѣе весною и осенью по причинѣ случающихся рытвинъ отъ таянія снѣговъ, и ненастной погоды, и порчи на болотахъ и ручьяхъ мостовъ и гатей отъ водополья. Мѣстное начальство сухопутныхъ сообщеній, по малому числу военнорабочихъ, не будетъ въ состояніи вездѣ въ одно и то же время успѣвать исправленіями дорогъ въ столь обширномъ краѣ, какъ Западная Сибирь».—Сиб. Ок., Приложенія, V, стр. 250, 251.

деній въ повозкахъ, упряжи и проч., необходимо требуетъ и денежныхъ издержекъ и отвлеченія отъ сельскихъ упражненій, а особенно въ то время, упущеніе котораго для нихъ весьма важно. Напротивъ же того работы по исправленію дорогъ могутъ быть производимы разъ или два въ году, во время совершенно свободное отъ сельскихъ упражненій, и безъ всякихъ денежныхъ издержекъ, а въ нѣкоторыхъ мѣстахъ посредствомъ употребленія неводворенныхъ поселенцовъ» [1]).

Населенію, непосредственно соприкасающемуся съ вопросами, связанными съ дорожною и почтовою повинностью, конечно, не безразлично, пролегаетъ ли дорога «по хорошему и твердому грунту земли» или, напротивъ, «по глинистому и болотистому грунту», требующему «большаго количества гатей и мостовъ». Не безразлично, конечно, идетъ ли дорога «на чистомъ и ровномъ мѣстѣ», или содержаніе ея затруднительно «по причинѣ большаго количества мостовъ, гатей, канавъ, трубъ, перилъ», или даже «каменистыхъ и косогористыхъ мѣстъ» [2]).

И протяженіе участка, выпадающаго на долю каждаго даннаго крестьянскаго общества [3]), и отдаленность отъ участка опредѣленнаго селенія [4]), и значеніе проѣзда по немъ, и количество обязательно выставляемыхъ лошадей, и направленіе дороги, и значительность сбора на перевозахъ находятъ отзвукъ въ отзывахъ обывателей [5]).

Послѣдніе сообщаютъ о неприкрашенной повседневной дѣйствительности, говоря въ нѣкоторыхъ случаяхъ объ отсутствіи лошадей, въ другихъ о неимѣніи упряжи [6]). Въ нѣкоторыхъ

---

[1]) Сиб. Ок., Приложенія, V, стр. 243.

[2]) Сиб. Ок., Приложенія, V, стр. 238, 239, 243. Отзывы Черемховской волости, Китойскаго инородческаго вѣдомства.

[3]) Ibidem, стр. 238—242, passim.

[4]) Инородцы Урульгинской Степной Думы, напр., въ количествѣ 5,842 душъ заявляли, что «исправленіе дороги считаютъ для себя легче производить наймомъ, нежели натурою по разсѣянности и отдаленности ихъ стойбищъ отъ исправляемаго участка дороги, такъ что нѣкоторымъ необходимо выѣзжать для работъ не менѣе 500 верстъ и по симъ же причинамъ предполагаютъ содержать земскія подводы также наймомъ, посредствомъ уравнительнаго сбора съ ихъ общества».—Сиб. Ок., Приложенія, V, стр. 242.

[5]) Сиб. Ок., Приложенія, V, стр. 238, 240, 241.

[6]) Обыватели Жилкинской волости, Китойскаго, Идинскаго и Балаганскаго инородческаго вѣдомства.—Сиб. Ок., Приложенія, V, стр. 237, 239, 240.

округахъ оказывается отсутствіе самыхъ дорогъ, объ исправленіи и поддержаніи которыхъ идетъ рѣчь въ опросѣ населенія. Такъ, въ Киренскомъ округѣ населеніе заявляетъ о желаніи сохранить содержаніе земскихъ подводъ по прежнему, на счетъ общаго земскаго сбора, доказывая, «что отправлять сію повинность въ натурѣ для нихъ нетолько тягостно, но и раззорительно, по малому населенію, состоящему въ 8,063 ревижскихъ душахъ, и по весьма значительному протяженію дорогъ простирающемуся на 3,090 1/2 верст.»; исправленіе дорогъ и содержаніе перевозовъ обыватели упомянутаго округа соглашались производить «въ натурѣ», откровенно поясняя, въ чемъ именно по ихъ округу состояли дороги и перевозы: «первые большею частію состоятъ въ одномъ верховомъ проѣздѣ; а послѣднія по главному тракту остаются на отвѣтственности содержателей, отправляющихъ почтовую и земскую повинность въ лѣтнее время водою на лодкахъ, по неимѣнію тракта способнаго къ экипажному проѣзду» [1]).

Хотя и не организованный въ систему, опросъ населенія Сибирскаго Края доставилъ весьма важныя свѣдѣнія для наиболѣе цѣлесообразной постановки отбыванія земскихъ повинностей и содержанія дорогъ въ краѣ. Мѣстное населеніе не увлеклось въ сторону полнаго отрицанія положенія о земскихъ повинностяхъ 1822 г., какъ то дѣлалъ, и при томъ весьма настойчиво, министръ финансовъ графъ Канкринъ [2]), не остановилось и на простомъ поклоненіи принципу денежныхъ повинностей.

Большинство крестьянскаго населенія Западной Сибири высказалось за оставленіе почтовой гоньбы «на установленномъ Сибирскимъ Учрежденіемъ порядкѣ». Что касается до обывательскихъ и этапныхъ подводъ, то тѣ же крестьяне просили предоста-

---

[1]) Сиб. Ок., Приложенія, V, стр. 242.

[2]) И послѣ опроса мѣстнаго населенія графъ Канкринъ продолжалъ возставать противъ денежныхъ повинностей въ условіяхъ Сибирскаго Края: «сходно прежнимъ моимъ отзывамъ»,—писалъ онъ,—«не могу убѣдиться въ пользѣ исправленія земской гоньбы по восточной Сибири на счетъ денежнаго сбора, хотя обыватели въ представленныхъ посредствомъ земскихъ полицій отзывахъ того желаютъ: ибо сіе обратится только къ умноженію недоимокъ въ Государственныхъ податяхъ и повинностяхъ и къ учрежденію множества безполезныхъ станцій, въ такихъ мѣстахъ, гдѣ едва ли нѣсколько разъ въ году будутъ проѣзды». Арх. Сиб. Ком., Отд. IX, № 5, Часть 4. — Сиб. Ок., Приложенія, V, стр. 233, 234.

вить ихъ усмотрѣнію, отбывать ли ихъ по мѣстнымъ обстоятельствамъ въ натурѣ, т. е. лично или «наймомъ собственно отъ себя». На ту же почву факультативнаго рѣшенія стало опрошенное населеніе Западной Сибири въ вопросѣ исправленія дорогъ, мостовъ, гатей и переправъ чрезъ рѣки [1]).

По Восточной Сибири тотъ же опросъ населенія выяснилъ, что большинство обывателей Иркутской и Енисейской губерній признали желательнымъ отнести на счетъ общаго земскаго сбора содержаніе подводъ для земскихъ сообщеній. Что касается до исправленія дорогъ, то населеніе предпочитало воздержаться отъ расходованія на этотъ предметъ денегъ, выполняя необходимыя исправленія собственными трудами [2]).

Упомянутый опросъ подалъ поводъ къ недоразумѣніямъ касательно того, насколько правильно исполнена была въ данномъ случаѣ воля императора Николая I. Министръ финансовъ графъ Канкринъ отказывался придавать рѣшающее значеніе отзывамъ населенія, дошедшимъ до него «посредствомъ Земскихъ Полицій». Сибирскій комитетъ съ своей стороны утверждалъ, что мірскія общества высказались опредѣленно и нѣтъ основанія отказывать ихъ мнѣніямъ въ довѣріи: «нѣтъ основанія»,—читаемъ мы въ журналѣ сибирскаго комитета,—«измѣнить настоящій порядокъ содержанія земской гоньбы тогда, какъ сохранить оный желаютъ мірскія общества, и мѣстное начальство по многолѣтнему опыту находитъ его удобнымъ, особенно же нѣтъ основанія измѣнять сей порядокъ послѣ того, какъ Высочайшая воля объ устройствѣ сея части по желанію обывателей сдѣлалась всѣмъ имъ извѣстною, и всѣ отзывы ихъ, состоящіе въ мірскихъ приговорахъ, утвержденныхъ подписями и печатями старшинъ, старостъ и депутатовъ, свидѣтельствуютъ, что земская полиція не имѣла и не могла имѣть въ семъ дѣлѣ другаго посредства, кромѣ объявленія Высочайшаго Повелѣнія въ прямомъ онаго значеніи» [3]).

И среди мѣстныхъ органовъ управленія способъ осуществленія мысли императора Николая I о «лучшихъ судьяхъ» вызывалъ сомнѣнія.

---

[1]) Сиб. Ок., Приложенія, V, стр. 247.

[2]) Арх. Сиб. Ком., Отд. IX, № 5, Часть 4. — Сиб. Ок., Приложенія, V, стр. 235—247.

[3]) Выписка изъ журналовъ сибирскаго комитета 15-го декабря 1828 г. и

Такъ, два совѣтника главнаго управленія Западной Сибири полагали, что предписанное министерствомъ внутреннихъ дѣлъ отобраніе свѣдѣній отъ крестьянскаго населенія по вопросу исправленія дорогъ и содержанія подводъ не соотвѣтствуетъ въ точности упомянутому Высочайшему повелѣнію. «Слѣдовало объявить оную Высочайшую волю крестьянамъ»,—полагали упомянутые совѣтники,—«и предоставить имъ самимъ распорядиться почтовой и земской гоньбою, не вмѣшиваясь въ ихъ по сему предмету распоряженія, а довольствоваться назначеніемъ имъ сколько въ какомъ мѣстѣ или станціи должно быть паръ лошадей, и требованіемъ отъ волостныхъ начальствъ, чтобъ оныя на своихъ мѣстахъ съ нужнымъ числомъ работниковъ выставлены были, ибо отъ нихъ зависитъ выставлять сихъ лошадей самимъ или нанимать отъ себя другихъ, и заключать съ ними контракты, безъ содѣйствія земскаго начальства, которое не должно въ сихъ крестьянскихъ распоряженіяхъ вмѣшиваться; а ограничиваться однѣмъ знаніемъ для донесенія о томъ начальству, что такая-то волость исправляетъ гоньбу на такихъ-то станціяхъ сама, а такая-то на такихъ-то станціяхъ наймомъ» [1]).

Приведенная точка зрѣнія на «лучшихъ судей» въ практическомъ своемъ примѣненіи, не случайномъ, а организованномъ, вела къ мѣстнымъ органамъ самоуправленія. Въ такомъ случаѣ частный вопросъ земскихъ повинностей могъ бы послужить поводомъ для пересмотра системы управленія края. Такого пересмотра, однако, трудно было ожидать черезъ четыре года послѣ изданія Сибирскаго Учрежденія, когда оно въ оффиціальныхъ документахъ признавалось еще «споспѣшествующимъ благоденствію вѣрноподданныхъ народовъ», когда въ этомъ законодательствѣ видѣли «памятникъ Монаршаго Попеченія и Отеческаго Вниманія къ странѣ столь отдаленной», сооруженной притомъ и «на грядущее время» [2]). Въ то время не представлялась еще вполнѣ ясною удаленность отъ жизни органовъ управленія, по Сибир-

---

2-го января 1829 г.—Сиб. Ок., Приложенія, V, стр. 258. Въ № 2567 Полн. Собр. Зак. (2-го) цитированное мѣсто журн. сиб. ком. опущено.

[1]) Арх. Сиб. Ком., Отд. XI, № 3, часть 1.—Сиб. Ок., Приложенія, V, стр. 231, 232.

[2]) Арх. Сиб. Ком., Отчетъ ген.-губ. Западн. Сибири за 1823 годъ, заслушанный сибирскимъ комитетомъ въ 1827 году.

скому Учрежденію, и вытекающая отсюда ихъ безжизненность, влекущая за собою безплодность.

А между тѣмъ факты, подтверждающіе это положеніе, были далеко не одиноки. Остановимся для примѣра на дѣятельности сибирскаго управленія по измѣренію земель, имѣющей въ условіяхъ сибирской дѣйствительности особенное значеніе.

И въ пустынную страну приноситъ съ собою человѣкъ запросы права, справедливости; и здѣсь хочетъ онъ оберегать себя и другихъ отъ незаконныхъ и несправедливыхъ посягательствъ; и здѣсь ожидаетъ онъ содѣйствія общимъ культурнымъ цѣлямъ. Но эти запросы культурной работы могутъ получить удовлетвореніе въ большинствѣ случаевъ лишь въ обществѣ,—самыя трудныя культурныя задачи разрѣшаются при условіи кооперацін, сотрудничества. Извѣстно, какія неоцѣненныя услуги оказываетъ человѣчеству союзное начало, едва ли могущее имѣть практическое примѣненіе при весьма рѣдкой населенности.

Понятно поэтому, насколько благопріятны для роста культуры, въ частности для лучшей постановки управленія, тѣ мѣропріятія, которыя содѣйствуютъ устраненію пустыннаго характера опредѣленнаго края; въ условіяхъ огромныхъ протяженій территоріи Сибирскаго Края и рѣдкости обитающаго на ней населенія эти мѣропріятія должны были имѣть совершенно исключительное значеніе.

Едва ли можетъ подлежать однако сомнѣнію, что для водворенія добровольныхъ и недобровольныхъ переселенцевъ въ Сибири было бы весьма полезно знать о тѣхъ земляхъ, которыя должны были служить для надѣленія водворяемыхъ. Измѣреніе земель могло направить болѣе цѣлесообразно и правильно потокъ переселенія изъ внутреннихъ губерній въ Сибирь, предупредивъ и устранивъ всегда возможныя, при неясности владѣній, столкновенія между старожилами и новыми переселенцами. Безъ осуществленія измѣренія земель хотя бы южной, болѣе плодородной, полосы Сибири не могло въ достаточной степени двигаться и прочно развиваться заселеніе этого пустыннаго края, отчего находилась въ зависимости и его будущность и успѣхи его управленія.

Отсутствіе успѣха по этой части вызывало застой въ удовлетвореніи самыхъ насущныхъ для края нуждъ [1]), что не скрывали мѣстные органы ни отъ себя, ни отъ центральнаго правительства.

---

[1]) Совѣтъ тобольскаго общаго губернскаго управленія указывалъ на то,

Указы, касающіеся измѣренія земель, слѣдуютъ одинъ за другимъ и тѣмъ не менѣе въ 1831 году тобольская казенная палата доводила до свѣдѣнія тобольскаго общаго губернскаго управленія о крайне недостаточныхъ успѣхахъ названнаго дѣла.

Тобольскій губернскій землемѣръ на указъ казенной палаты, рапортомъ отъ 13 января доносилъ «что въ здѣшней Губерніи въ извѣстность приведены уѣзды или округи болѣе прочихъ Ялуторовской и Тюменскій и то не вездѣ согласно правилъ, которыми Губернскіе и Уѣздные Землемѣры въ Высочайше утвержденномъ наставленіи руководствоваться должны, по прочимъ же столь мало извѣстности, что не только качествъ, но и количества земли подробно опредѣлить не возможно»[1]). «Округъ Тобольскій»,

---

что не могутъ быть окончены до надлежащаго приведенія въ извѣстность земель слѣдующія дѣла: «1) Надѣленіе казенныхъ крестьянъ по числу душъ послѣдней ревизіи положенною пропорціею землею. 2) Ограниченіе земли подъ кочевья инородцевъ, внутри Губерній обитающихъ. 3) Отводъ земель для колонистовъ, буде вызвать оныхъ представится возможность. 4) Надѣленіе положенною пропорціею земель линѣйныхъ, пограничныхъ и городовыхъ казаковъ. 5) Разграниченіе земель для разныхъ казенныхъ заводовъ и другихъ заведеній. 6) Основательная система поселенія присылаемыхъ изъ Россіи преступниковъ. 7) Надѣленіе выходцевъ изъ сопредѣльныхъ въ Сибири Азіатскихъ владѣній. 8) Отводъ земель подъ пчеловодство и садоводство. 9) Отводъ земель для частныхъ заводовъ и фабрикъ. 10) Продажи пустопорожнихъ земель или обложеніе оныхъ оброкомъ. 11) Надѣленіе землями служащихъ чиновниковъ въ Сибири. 12) Отводъ пожалованныхъ земель нѣкоторымъ лицамъ. 13) Общія мѣры по устройству сухопутныхъ и водяныхъ сообщеній. 14) Раздѣленіе лѣсовъ на лѣсосѣки и вообще основательная система сбереженія лѣсовъ».—Сиб. Ок., Приложенія, VI, стр. 288.

[1]) «Въ здѣшнемъ Тобольскомъ округѣ волостей 15, въ извѣстность приведено 9», читаемъ мы далѣе въ упомянутомъ донесеніи тобольскаго губернскаго землемѣра, «въ Тюменскомъ волостей 18, въ извѣстность приведено 14; въ Туринскомъ волостей 12, приведены въ извѣстность хотя и всѣ, но такъ, что ни одинъ планъ надлежащаго свѣдѣнія, а равно и дѣла показать немогутъ; въ Ялуторовскомъ волостей 28, приведено въ извѣстность 21; въ Курганскомъ волостей 21, приведено въ извѣстность 15; въ Ишимскомъ волостей 23, которыя кромѣ нѣкоторыхъ частныхъ дѣлъ въ извѣстность нисколько не приведены; въ Тарскомъ волостей 11, приведено въ извѣстность 6; въ Тюкалинскомъ волостей 15, приведено въ извѣстность 9; а всего въ Тобольской губерніи приведено въ извѣстность въ восьми округахъ 86 волостей, а 61 остаются вовсе неизвѣстными, да и въ снятыхъ волостяхъ многія земли по непроходимости остались неизвѣстными; а округъ Березовскій, приводимъ ли былъ въ извѣстность, о томъ по дѣламъ свѣдѣнія неимѣется и карта на оный составленная вѣроятно увеличена съ общей Россійской карты».

свидѣтельствовалъ далѣе упомянутый губернскій землемѣръ, «приведенъ въ извѣстность подробнѣе другихъ, на которой имѣются и разверстныя деньги; но показанныя въ нихъ земли свободными и въ надѣлъ малоземельнымъ крестьянамъ поступившими по сіе время въ натурѣ не отведены, а оброчныя статьи по всей Губерніи хотя и сняты, но не всѣ, да и снятыя измѣнились: ибо многія изъ нихъ въ надѣлъ крестьянамъ отведены, а другія по рѣшеніямъ судебныхъ мѣстъ въ безоброчное содержаніе поступили, равнымъ образомъ и дачи помѣщичьи; таковыя и подобныя онымъ перемѣнены, на волостныхъ планахъ непоказаны; частныхъ же и волостныхъ плановъ при пріемѣ дѣлъ, многихъ неоказалось, а дѣла въ Губернской Чертежной по недостатку въ положенномъ штатѣ людей и потребной суммы, въ порядокъ по сіе время еще неприведены; изъ оставшихся же плановъ многіе нетолько частные, но и волостные составлены были, безъ подведенія ромбовъ и градусовъ, мѣры линіямъ, безъ означенія года и того лица, которое планъ составлялъ; а есть ли на нѣкоторыхъ и объяснено, то различно, напримѣръ: на одномъ написано снималъ, на другомъ межевалъ, на третьемъ описывалъ и на четвертомъ даже доѣздъ имѣлъ, слѣдовательно только доѣзжалъ, о чемъ Палата можетъ удостовѣриться по планамъ находящимся въ оной и по планамъ представляемымъ отъ него на волости Мостовскую, Рафайловскую, Красногорскую и Исетскую, да и послѣ первоначальнаго приведенія въ извѣстность земель, многія волости вновь учредились, но волостныхъ плановъ на оныя несоставлено, а на прежнихъ, какъ и выше объяснено, на планахъ перемѣнъ непоказано; къ тому же, какъ и Палатѣ извѣстно, что здѣшней Губерніи Землемѣры занимаясь по накопившимся дѣламъ спорными дѣлами, нисколько непривели въ извѣстность земли вновь и по недостаточному свѣдѣнію въ дѣлахъ и планахъ Губернской Чертежной, дѣйствовали такъ, что одинъ за другимъ или безъ нужды повѣряли, или по необходимости дѣлали такія ошибки, которыя рождали новые споры и дѣла по сему умножались. А по симъ обстоятельствамъ и требуемаго соображенія въ какихъ округахъ и волостяхъ и до какого количества есть излишнія земли и какихъ качествъ, и напротивъ въ какомъ имѣется недостатокъ и до какого количества, по вышепрописаннымъ недостаткамъ свѣдѣній по дѣламъ и планамъ и ошибочнымъ дѣйствіямъ Землемѣровъ доставить не можетъ; но чтобъ дѣлу сему дать пра-

вильное движеніе, то на первый случай проситъ дозволенія привесть въ извѣстность волостныя дачи, кои до сего времени сняты не были, а снятыя повѣрить и исправить и по окончаніи сего дѣла приказать положить на волостные планы тѣ перемѣны, которыя со времени первоначальнаго приведенія въ извѣстность земли до сего времени на оныхъ не показаны» [1]).

Даже то, что было исполнено, не отличалось особенною обстоятельностью.

Законоположенія касательно измѣренія земель оставались безъ исполненія, какъ объясняла тобольская палата, «по неимѣнію до 1830 г. полнаго комплекта Землемѣровъ и неотпуску до нынѣшняго года на Губернскую Чертежную канцелярской суммы, а отъ того во всѣхъ вообще округахъ и дѣйствительнаго приведенія въ извѣстность земель производимо не было, кромѣ частныхъ измѣреній по жалобамъ и спорамъ крестьянъ и нѣкоторыхъ владѣльцевъ; хотя же 86-ть волостей и приведены въ извѣстность, какъ пишетъ Губернскій Землемѣръ, но въ нихъ многія земли по непроходимости остались неизвѣстными, да и планы составлены на нихъ безъ подведенія ромбовъ, градусовъ и мѣры линіямъ съ прочими недостатками; и притомъ съ того времени по сіе многія волости вновь учредились, въ надѣлъ крестьянамъ поступили оброчныя статьи, но перемѣнъ сихъ на тѣхъ планахъ неозначено. А по сему Казенная Палата и неимѣетъ вѣрныхъ свѣдѣній, какъ о количествѣ и качествѣ земель, такъ и о томъ, какія именно селенія и волости изобилуютъ и какія имѣютъ недостатокъ въ земляныхъ угодьяхъ и отъ того одни волости и селенія владѣютъ излишнею даже противъ 15 десят. пропорціи землею, а другія напротивъ весьма малое количество имѣютъ оной» [2]).

Штатное число землемѣровъ оказывалось въ совершенномъ несоотвѣтствіи съ поставленной имъ задачей, къ тому же землемѣровъ постоянно отвлекали отъ исполненія ихъ прямыхъ обя-

---

[1]) Сиб. Ок., Приложенія, VI, стр. 282, 283.

[2]) «А какъ нынѣ Окружныхъ Землемѣровъ полное число», замѣчала далѣе палата, «и въ трехъ округахъ, какъ-то: Тюменскомъ, Тарскомъ и Ишимскомъ есть еще и младшіе Землемѣры, то Казенная Палата имѣя въ виду Высочайшее Его Императорскаго Величества повелѣніе 31 Октября 1830 года о надѣленіи малоземельныхъ крестьянъ землею и находя все изложенное въ рапортѣ Губернскаго Землемѣра совершенно справедливымъ, признаетъ должнымъ вмѣнить Землемѣрамъ въ обязанность, дабы они на точномъ основаніи Указа 31 Марта 1830 года

занностей. Такъ, на нихъ возложено было и надѣленіе казенныхъ поселянъ землею по частнымъ межеваніямъ, и разбирательство споровъ по землямъ между волостями и селеніями, такъ же какъ и споровъ по землямъ съ инородцами, изъ которыхъ нѣкоторые почетные люди имѣютъ древнія права на владѣніе; далѣе, привлекаемы были землемѣры и къ приведенію въ исполненіе приговоровъ гражданскихъ палатъ относительно размежеванія земель, многочисленныхъ именно въ Сибири за отсутствіемъ общаго межеванія. И частныя съемки земель, дѣлаемыя на выдержку или въ силу случайной нужды, и назначеніе направленія дорогъ при исправленіи ихъ, примѣркѣ, съемкѣ, и копировка всякаго рода чертежей, нужныхъ для должностныхъ лицъ или установленій, и назначеніе улицъ и площадей въ селеніяхъ, наконецъ, наблюденіе за самыми постройками въ селеніяхъ—возлагаемы были на землемѣровъ.

Вообще, замѣчалъ упомянутый тобольскій совѣтъ, «по неимѣнію въ Сибири никакого другаго корпуса чиновниковъ, мѣстное начальство однихъ землемѣровъ употреблять можетъ по всѣмъ предметамъ наукъ и искуствъ, какія только въ общемъ управленіи встрѣчаются, и на нихъ безпрерывно возлагаетъ исполненіе дѣлъ сего рода».

Мѣру уровня наукъ и искусствъ Сибири того времени даетъ до извѣстной степени тотъ же совѣтъ, когда свидѣтельствуетъ, что эти единственныя въ Сибири ученыя должностныя лица

изъясненныхъ въ немъ узаконеній, руководствуясь наставленіями Землемѣрамъ въ 1766 и 1828 годахъ изданными въ свободное время отъ прочихъ дѣлаемыхъ имъ порученій занялись каждый въ своемъ округѣ приведеніемъ въ извѣстность земель Окружною чертою каждую волость особо и снятіемъ внутренней ситуаціи съ надѣленіемъ 15 десятинною пропорціею на каждую душу 7 ревизіи, равно и отрѣзкою излишней въ казенное вѣдомство для надѣленія тѣхъ крестьянъ, у коихъ неимѣется 15 дес. пропорціи, смотря по удобному и мѣстному расположенію тѣхъ селеній, кои отстоятъ отъ оной въ ближнемъ разстояніи, и чтобъ составлены были на каждую волость порознь планы, съ объясненіемъ на оныхъ количества и качества земли принадлежащей каждому селенію, а также рѣкъ, озеръ, лѣсовъ, луговъ и всѣхъ прочихъ угодій возложивъ по предмету сему распоряженіе на Губернскаго Землемѣра, вмѣнить ему въ строгую обязанность наблюдать за неупустительнымъ и точнымъ сего исполненіемъ Окружными Землемѣрами, которымъ въ особенности подтвердить, чтобъ при таковомъ надѣленіи крестьянъ землею не было дѣлаемо имъ никакого стѣсненія, отягощенія и обидъ и чтобъ дѣйствія Землемѣровъ были законны и крестьяне почлись ими довольными».—Сиб. Ок., Приложенія, VI, стр. 285.

имѣютъ недостаточный кругъ познаній въ наукахъ по своей спеціальности, то-есть измѣренію земель: «ибо бывъ образованы въ низшихъ учебныхъ заведеніяхъ, не имѣли они способовъ къ пріобрѣтенію потребныхъ для столь важнаго дѣла основаній... Нѣтъ ни одного знающаго астрономію, безъ употребленія коей ни какія съемки не могутъ быть вѣрными».

Къ скудости источниковъ просвѣщенія присоединялась и скудость матеріальныхъ средствъ: у землемѣровъ отсутствовали инструменты, нужные для съемокъ, не имѣлось и денежныхъ средствъ, необходимыхъ для предпріятія большихъ съемокъ, такъ какъ въ противномъ случаѣ исполненіе съемокъ одними разъѣздами землемѣровъ съ принудительнымъ употребленіемъ въ работу сельскихъ жителей возложило бы на послѣднихъ чрезвычайныя тягости [1]).

Аналогичныя явленія можно наблюсти и по Восточной Сибири. «Всѣ производившіяся землеустроительныя дѣйствія вплоть до 50-хъ годовъ велись безъ опредѣленнаго плана и заключались въ удовлетвореніи отдѣльныхъ ходатайствъ по случаю какъ недостатка въ земляхъ, такъ и споровъ съ сосѣдями», сообщаетъ А. В. Щербачевъ [2]). «Все что касалось хозяйственнаго быта крестьянъ и вопросовъ межевыхъ, сосредоточивалось въ одномъ «хозяйственномъ отдѣленіи» иркутской казенной палаты. Компетенція этого отдѣленія обнимала надѣленіе крестьянъ, казаковъ и инородцевъ землями, разводъ спорныхъ дачъ между ними, разбирательство споровъ и жалобъ о земляхъ, сношенія по общему межеванію, приведеніе въ извѣстность незаселенныхъ земель, обращеніе ихъ въ оброкъ, управленіе лѣсами и завѣдываніе землемѣрною частью. Естественно, что палата принуждена была сосредоточить всѣ свои силы только на разрѣшеніи частныхъ неотложныхъ вопросовъ спорнаго характера, но и тутъ при крайней запутанности ихъ и недостаткѣ землемѣровъ, къ тому же недостаточно подготовленныхъ къ своей дѣятельности, мало удовлетворяла требованіямъ жизни. Ревизія межевой дѣятельности палаты, совершенная въ концѣ 40-хъ годовъ землемѣромъ Смирновымъ 1-мъ, признала почти весь плановый матеріалъ ни-

---

[1]) Арх. Спб. Ком., Отд. IV, № 79.—Спб. Ок., Приложенія, VI, стр. 280—282.

[2]) Матеріалы, издан. Комис. для изслѣдован. землевлад. и землепользов. въ Забайкальской области, вып. 5, стр. 35.

куда не годнымъ, а дѣла — веденными безъ всякихъ правилъ. Надѣленія, въ смыслѣ указанія постоянныхъ неизмѣнныхъ границъ, не было вовсе. Указанныя дачи сокращались или увеличивались въ силу самыхъ различныхъ соображеній. Съ одной стороны, проводился принципъ соразмѣрности количества земли числу ревизскихъ душъ, съ другой—признавались границы дачъ, гдѣ это позволялъ просторъ,—по указаніямъ самихъ крестьянъ, безъ всякаго соотвѣтствія съ числомъ владѣльцевъ».

Не получая удовлетворенія самыхъ насущныхъ своихъ потребностей отъ областныхъ установленій, жизнь должна была искать иныхъ путей для посильнаго удовлетворенія своихъ нуждъ и повидимому нашла ихъ въ самодѣятельности общины, міра на основахъ обычнаго права.

Новѣйшія изслѣдованія по Забайкалью приносятъ по этому вопросу цѣнный матеріалъ, могущій быть плодотворно использованъ историкомъ сибирскаго землевладѣнія.

Но и здѣсь уже можно замѣтить, что община, о которой Сибирское Учрежденіе безмолвствовало, является живымъ творческимъ факторомъ, дѣйствующимъ съ «осторожностью и постепенностью», достойною признанія [1]); даже самыми первобыт-

[1]) «Права захвата, труда и давностнаго владѣнія въ свое время служили и теперь кой-гдѣ служатъ титулами владѣнія сѣнокосными угодьями точно также, какъ и пахотными», замѣчаетъ г. Кроль, «и община съ такой же осторожностью и постепенностью ограничивала эти права отдѣльныхъ хозяевъ на расчищенные, удобренные и вообще приведенные усиленнымъ трудомъ въ лучшее состояніе покосы, какъ и права хозяевъ на владѣемыя ими захватныя пашни. Психологія общественниковъ въ томъ и другомъ случаѣ должна была быть и была, безъ сомнѣнія, тождественна. Пока сила и большинство голосовъ были за тѣми, кому выгодно было отстаивать захватныя формы пользованія сѣнокосными угодьями, эти формы сохранялись почти нетронутыми. Когда же неравномѣрность въ распредѣленіи этихъ угодій приняла слишкомъ большіе размѣры, и число лицъ, заинтересованныхъ въ замѣнѣ существовавшей формы болѣе уравнительной, стало достаточно велико въ каждой общинѣ, владѣльцы захватныхъ покосовъ, естественно, должны были пойти на компромиссы. Эти компромиссы, какъ было показано, привели почти вездѣ къ передѣламъ или поравненіямъ, но въ нѣкоторыхъ мѣстахъ и по отношенію къ нѣкоторымъ покосамъ (удобреннымъ, поливнымъ, расчищеннымъ изъ-подъ лѣса) прежнія захватныя или вольныя формы еще сохранились—потому ли, что міръ еще не въ силахъ былъ въ этихъ общинахъ подчинить себѣ интересы отдѣльныхъ хозяевъ или потому, что по чисто хозяйственнымъ соображеніямъ онъ считалъ до поры до времени невыгоднымъ это дѣлать».—Матеріалы, издан.

ными способами [1]), община проводитъ въ жизнь назрѣвающія въ глубинѣ народнаго правосознанія требованія обычнаго права [2]), мало поддающагося воздѣйствію областныхъ установленій [3]), ибо послѣдніе лишены, по Сибирскому Учрежденію, живой связи съ самодѣятельностью общиннаго міра.

Комис. для изслѣд. землевлад. и землепользов. въ Забайкальской обл., вып. 10 (Кроль, Формы землепользованія), стр. 112.

[1]) См., напр., о «глазомѣрныхъ» съемкахъ въ Матеріалахъ, издан. Комис. д. и. з. и з. въ Забайкальской обл., вып. 10, стр. 165, 181, 218.

[2]) «Только когда рѣзко обнаруживающаяся неравномѣрность въ пользованіи землей создаетъ массу недовольныхъ, когда эти недовольные настолько становятся сильными и многочисленными, что рѣшаются посягнуть на права меньшинства, успѣвшаго захватить лучшую землю въ свои руки, и дѣйствительно посягаютъ,—только тогда власть общины проявляется какъ жизненная, регулирующая сила», замѣчаетъ г. Кроль. «Другими словами, принципъ уравнительности приноситъ съ собой та самая масса недовольныхъ, которая больше всего испытала на себѣ послѣдствія неуравнительнаго пользованія земельными угодьями; не обладая фактической силой, какъ землевладѣльцы, они, сильные своей численностью, выдвигаютъ цѣлый рядъ отвлеченныхъ основаній, въ уваженіе которымъ меньшинство, владѣющее земельными угодьями въ избыткѣ, должно, по ихъ мнѣнію, поступиться частью своихъ земель; въ числѣ этихъ основаній первое мѣсто, несомнѣнно, занимаетъ то, что воля большинства, въ данномъ случаѣ, представляется ими какъ воля міра, сильнѣе воли каждой личности въ отдѣльности. Вотъ почему можно сказать, что общинное землевладѣніе, не какъ фикція, а какъ живая творческая сила, начинаетъ свое существованіе только съ того момента, когда большинство выдвигаетъ въ своихъ интересахъ и въ интересахъ каждаго изъ этого большинства въ отдѣльности начала господства верховнаго права общины надъ индивидуальнымъ. По этой же самой причинѣ чисто-захватная форма пользованія земельными угодьями не только не есть общинное землевладѣніе, какъ это утверждаютъ нѣкоторые, но представляетъ совершенную ему противоположность, ибо при чисто-захватной формѣ господствуетъ исключительно личное право на землю». — Матеріалы, изд. Комис. д. и. з. и з. въ Забайкальской обл., вып. 10, стр. 29.

[3]) Въ Матеріалахъ, издан. Комис. для изслѣд. землевлад. и землепользованія въ Забайкальской области, вып. 10, стр. 178, про значеніе, которое имѣютъ «циркуляры начальства» въ дѣлѣ мѣстнаго землеустройства, читаемъ: «въ иныхъ мѣстахъ распоряженія эти являются послѣднимъ толчкомъ къ осуществленію давно назрѣвшей потребности въ поравненіи, и тогда, сыгравъ скромную роль этого толчка, начальственное предписаніе перестаетъ имѣть какое бы то ни было значеніе: жизнь общины продолжаетъ идти своимъ путемъ,—поравненія или передѣлы повторяются по мѣрѣ надобности, регулируемые согласно выработанныхъ общиной на этотъ счетъ обычно-правовыхъ воззрѣній. Тамъ же, гдѣ потребности въ уравнительномъ пользованіи еще нѣтъ, циркуляры очень рѣдко приводятъ къ дѣйствительнымъ поравненіямъ. Чаще

2.

Если Сибирское Учрежденіе оказывалось въ столь малой степени на высотѣ задачи обезпечить плодотворность работы организованнаго имъ управленія, то быть можетъ оно разрѣшило въ жизни задачу постановки закономѣрнаго надзора, контроля надъ управленіемъ, не переходящаго въ произволъ и не допускающаго его проявленій среди подчиненныхъ органовъ управленія.

Эта задача имѣетъ рѣшающее значеніе для культуры въ каждомъ государствѣ, но нигдѣ, быть можетъ, не имѣетъ такого значенія, какъ въ Сибири, въ виду трудности организовать надежный контроль въ условіяхъ азіатскихъ пространствъ и сибирскаго малолюдства.

Мы видѣли выше, въ какой мѣрѣ указанная задача являлась насущной потребностью въ условіяхъ сибирской дѣйствительности, представлявшей въ теченіе десятковъ лѣтъ, скажемъ болѣе—столѣтій, краснорѣчивые факты, свидѣтельствующіе о разлагающемъ вліяніи на органы управленія, на самую жизнь неудовлетворенности упомянутой задачи. Послѣднюю, кажется не безъ основанія, мы назвали въ условіяхъ сибирской дѣйствительности — историческою [1]).

Нужно ли повторять, что начала законности составляютъ непремѣнное, необходимое условіе государственнаго развитія, привлекая и органы управленія, и общественныя наслоенія къ творческой работѣ на общую пользу укорененіемъ въ каждомъ увѣренности, что никто не будетъ смятъ первымъ дуновеніемъ произвола.

Едва ли легко отыскать примѣръ управленія, лишеннаго началъ законности, которое бы не влекло за собой непроизводи-

---

всего «во исполненіе предписанія начальства» производится какое-нибудь фиктивное поравненіе въ видѣ отрѣзки въ пользу особенно безпокойныхъ отъ имѣющихъ черезчуръ большіе участки. Само собою разумѣется, что такія поравненія очень мало мѣняютъ положеніе безземельныхъ. Настоящіе же передѣлы или поравненія наступаютъ лишь тогда, когда въ поравненіи земельныхъ угодій заинтересовано значительное большинство членовъ общины, которые при раздѣлахъ земли ревниво слѣдятъ, чтобы всѣ малоземельные были удовлетворены «по справедливости». Сравн. ibidem, стр. 188.

[1]) См. выше главу I.

тельной траты силъ, внутренняго разлада между органами управленія, нарушенія правъ населенія, интересовъ его закономѣрной свободы.

Въ вопросахъ постановки установленій вмѣсто лицъ — Сибирское Учрежденіе, какъ мы видѣли, удовольствовалось однѣми попытками. Этотъ принципъ управленія «чрезъ посредство установленій» не былъ проведенъ имъ въ плоть и кровь сибирскаго управленія. Мысль эту мы видѣли изложенною не въ текстѣ закона, а въ мотивахъ, его сопровождавшихъ. Организованные по Сибирскому Учрежденію совѣты, безъ полномочій коллегій, являлись какъ бы тѣнями, отброшенными на дѣйствительную жизнь упомянутой идеей.

По судьбѣ этихъ попытокъ можно составить себѣ понятіе, насколько благопріятна оказалась почва сибирской дѣйствительности для установленія начала законности управленія, насколько въ составѣ самого сибирскаго управленія созрѣла идея о необходимости сдержекъ для власти, не только въ интересахъ управляемыхъ, но и въ интересахъ самой власти.

Одинъ изъ первыхъ показателей направленія, въ которомъ послѣ изданія Сибирскаго Учрежденія начали складываться отношенія генералъ-губернатора и совѣта главнаго управленія, можно найти въ подборѣ состава членовъ упомянутаго совѣта, поскольку пополненіе его состава зависѣло отъ представленій генералъ-губернатора.

Такъ, напримѣръ, указаннымъ правомъ представленія кандидатовъ для замѣщенія трехъ должностей совѣтниковъ-производителей дѣлъ въ совѣтѣ главнаго управленія, генералъ-губернаторъ Восточной Сибири Лавинскій воспользовался слѣдующимъ образомъ: онъ представилъ кандидатовъ съ совершенно неизвѣстнымъ образовательнымъ цензомъ, изъ которыхъ двое начали службу свою «копіистами», а третій канц. служит. почтамта. Служебное прошлое и образовательный цензъ этихъ кандидатовъ ничѣмъ не указывали на подготовку ихъ къ столь труднымъ и сложнымъ обязанностямъ, какъ двойная работа, въ качествѣ члена и производителя дѣлъ, въ установленіи, поставленномъ законодателемъ во главѣ управленія цѣлой половины Сибири [1]).

[1]) Изъ трехъ кандидатовъ Лавинскаго—Кобритъ, пятнадцати лѣтъ отъ роду, съ неизвѣстнымъ образовательнымъ цензомъ, поступилъ въ литовскій

Несоотвѣтствіе предложенныхъ кандидатовъ значенію должности, на которую они предназначались, вызвало у министра внутреннихъ дѣлъ замѣчаніе, «что при учрежденіи сего совѣта Высочайшее намѣреніе было, чтобы мѣсто сіе было совѣщательнымъ, а не просто исполнительнымъ установленіемъ, и чтобъ чиновники его составляющіе были дѣйствительно Совѣтниками Генералъ-Губернатора и слѣдовательно имѣли бы и чины званію сему соотвѣтствующіе. Есть ли на нихъ возложено по Учрежденію вмѣстѣ и производство дѣлъ и часть исполнительная: то сіе сдѣлано единственно по уваженію економіи въ людяхъ, но при семъ главное ихъ назначеніе быть совѣтниками Генералъ-Губернаторской власти, осталось непремѣннымъ. При сужденіи о семъ предметѣ въ Комитетѣ Сибирскомъ признаваемо было, дабы къ занятію сихъ мѣстъ назначались Дѣйствительные Статскіе Совѣтники и по крайней токмо необходимости Статскіе и Колежскіе Совѣтники».

По приведеннымъ основаніямъ министръ внутреннихъ дѣлъ отказывался войти съ представленіемъ объ опредѣленіи на должности кандидатовъ генералъ-губернатора, находя ихъ несоотвѣтственными не только по ихъ чинамъ, но и «по продолженію ихъ службы и по занимаемымъ ими доселѣ мѣстамъ».

Не смотря на основательность возраженій м. в. д., генералъ-губернатору Лавинскому удалось чрезъ посредство сибирскаго комитета, не безъ содѣйствія, вѣроятно, вліятельнаго графа Аракчеева — добиться допущенія предложенныхъ имъ кандидатовъ

почтамтъ въ число канцелярскихъ служителей и послѣ четырехъ лѣтъ службы дослужился до перваго чина коллежскаго регистратора. Другой кандидатъ, Воиновъ, также съ неизвѣстнымъ образовательнымъ цензомъ, на тринадцатомъ году отъ роду поступилъ на службу въ тюменскій уѣздный судъ «копіистомъ», на восьмомъ году службы произведенъ въ первый классный чинъ, однажды перемѣнилъ мѣсто своего служенія противъ воли, будучи удаленъ по рѣшенію тобольской уголовной палаты; въ формулярномъ спискѣ Воинова читаемъ: «Въ бытность Дворянскимъ Засѣдателемъ былъ судимъ за оказавшійся у Тюменскаго солянаго Пристава недостатокъ соли и по суду причтено сіе къ его недосмотрѣнію и за сіе отъ должности Засѣдателя былъ удаленъ 4-го августа 1817 года». Вступивъ черезъ годъ вновь на службу, Воиновъ съумѣлъ снискать покровительство Сперанскаго, выразившееся въ исходатайствованныхъ ему наградахъ. Третій кандидатъ Лавинскаго — Алексѣевъ, также съ неизвѣстнымъ образовательнымъ цензомъ, 15-ти лѣтъ отъ роду поступилъ на службу въ с.-петербургскую палату гражданскаго суда «копіистомъ» и на пятомъ году службы произведенъ въ первый классный чинъ.

къ присутствію въ совѣтѣ главнаго управленія съ званіемъ исправляющихъ должность совѣтниковъ [1]).

Такимъ образомъ въ Восточной Сибири совѣтъ главнаго управленія сразу оказался поставленнымъ въ положеніе, несоотвѣтствующее тому, которое хотѣлъ создать Сперанскій въ своемъ Сибирскомъ Учрежденіи. Насколько пополненіе состава упомянутаго совѣта зависѣло отъ представленій и вліяній генералъ-губернатора, членами совѣта при самомъ его возникновеніи назначены были такія лица, которыя ни по образовательному своему цензу, ни по пройденной предварительно служебной школѣ, ни по своему іерархическому положенію не могли придать вновь создаваемому установленію того значенія, которое указано было ему въ мотивахъ къ Сибирскому Учрежденію.

Въ Западной Сибири у двухъ изъ кандидатовъ, представленныхъ генералъ-губернаторомъ для замѣщенія должностей членовъ-производителей дѣлъ совѣта главнаго управленія, имѣлся извѣстный образовательный цензъ [2]). Одинъ изъ представленныхъ кандидатовъ оказался подходящимъ по чину и былъ утвержденъ въ званіи дѣйствительнаго члена совѣта главнаго управленія.

Но относительно послѣдняго въ теченіе полутора года сдѣлано было генералъ-губернаторомъ четыре различныхъ представленія [3]): сперва объ его опредѣленіи совѣтникомъ главнаго управленія, затѣмъ объ его назначеніи совѣтникомъ тобольскаго

---

[1]) Арх. Сиб. Ком., Отд. IV, № 18, Журн. Сиб. Ком., В. у. 28 января 1824 года.

[2]) Изъ представленныхъ по Западной Сибири кандидатовъ — Протопоповъ окончилъ курсъ наукъ въ тобольской гимназіи, Пономаревъ записанъ былъ въ московскую духовную академію, изъ коей былъ уволенъ со званіемъ студента.

[3]) Самъ сибирскій комитетъ недоумѣвалъ, что «о Коллежск. Совѣтн. Шульгинѣ поступили отъ ген.-губернатора съ небольшимъ въ полтора года четыре разныя представленія: сперва объ опредѣленіи его, по способностямъ и достоинству, совѣтникомъ Главнаго Управленія; потомъ донесеніе, что онъ опредѣлилъ его по способностямъ на другое мѣсто, а именно Совѣтникомъ Тобольскаго Губернскаго Правленія. Но когда Шульгинъ былъ Высочайше опредѣленъ Совѣтникомъ Главнаго Управленія Западной Сибири по первому представленію, то Генер.-Губернаторъ представилъ въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ отъ имени сего чиновника просьбу объ отставкѣ за болѣзнію, и ходатайствовалъ объ удовлетвореніи сей просьбы; въ слѣдствіе чего Шульгинъ недавно и уволенъ по Высочайшему повелѣнію. Нынѣ же генер.-губерн. опять настоитъ объ оставленіи Шульгина совѣтникомъ Главнаго Управленія, находя его опытнымъ, достойнымъ, усерднымъ къ службѣ и проходящимъ всѣ должности оной безпорочно».— Арх. Сиб. Ком. Отд. IV, № 18, Ж. С. К. 22 марта и 30 апрѣля 1826 года.

губернскаго правленія, затѣмъ объ его увольненіи по болѣзни и, наконецъ, объ его оставленіи въ главномъ управленіи. Сибирская дѣйствительность была далека отъ идей составителя Сибирскаго Учрежденія [1]).

Совпадая съ преобладающимъ направленіемъ въ отношеніяхъ генералъ-губернаторовъ къ совѣтникамъ главнаго управленія, этотъ фактъ надо признать типичнымъ явленіемъ. Въ отношеніи къ членамъ-производителямъ дѣлъ, наиболѣе зависимымъ по способу назначенія, постоянно замѣтно въ дѣлахъ той эпохи стремленіе генералъ-губернаторовъ, сознательное или можетъ быть инстинктивное, низвести упомянутыхъ должностныхъ лицъ изъ положенія совѣтниковъ къ исключительнымъ обязанностямъ дѣлопроизводителей генералъ-губернаторской канцеляріи. Это стремленіе не укрылось отъ современниковъ. Такъ, въ особомъ мнѣніи совѣтника главнаго управленія Западной Сибири, приложенномъ къ отчету названнаго главнаго управленія за 1825 годъ, читаемъ: «Совѣтъ каждаго Главнаго Сибирскаго Управленія составляютъ шесть Совѣтниковъ. Всѣ они опредѣляются Именными Высочайшими Указами съ тѣмъ токмо различіемъ, что трое первыхъ опредѣляются по представленію Министерствъ: Юстиціи, Финансовъ и Внутреннихъ дѣлъ, а трое вторыхъ яко Совѣтники и вмѣстѣ производители дѣлъ и въ Совѣтѣ и при Генералъ-Губернаторѣ по представленію Генералъ-Губернатора. При изданіи Учрежденія предполагалось опредѣлять и тѣхъ и другихъ изъ чинов-

---

[1]) Насколько отстояла дѣйствительная жизнь отъ идей Сперанскаго, можно судить изъ сопоставленія изложенныхъ выше фактовъ, касающихся уровня образованія членовъ совѣта главнаго управленія въ Сибири съ предположеніями упомянутаго государственнаго человѣка, заслушанными комитетомъ 6 декабря 1826 г.: «Сверхъ сего», читаемъ мы въ § 10 проекта Учрежденія для управленія губерній, «въ Губернское Правленіе и въ Казенную Палату опредѣляется Правительствующимъ Сенатомъ по одному сверхштатному ассессору, изъ получившихъ въ которомъ либо русскомъ университетѣ ученую степень доктора правъ и по одному сверхштатному ассессорскому помощнику, изъ имѣющихъ полученную въ которомъ либо русскомъ университетѣ ученую степень магистра или кандидата, также по юридическому факультету. Ассессоры сверхштатные имѣютъ равный съ прочими членами присутствія голосъ, но помощники, какъ штатные, такъ и сверхштатные, только имѣютъ право при докладѣ и слушаніи дѣлъ изъявлять свое по оному мнѣніе, которое записывается въ журналъ засѣданія; голоса же ихъ при рѣшеніи не считаются».—Матер. Ком. губ. и уѣздн. учрежд., Отд. Адм., ч. I, отд. 1, § 3, стр. 16.

никовъ высшихъ классовъ, но при введеніи частію по недостатку въ высшихъ чиновникахъ, частію же по настоянію одного изъ Генералъ-Губернаторовъ [1])—къ исправленію должности Совѣтниковъ-производителей Дѣлъ допущены были съ Высочайшаго утвержденія лица состоящія въ первыхъ штабъ-офицерскихъ чинахъ. Въ послѣдствіи Генералъ-Губернаторъ Западной Сибири генералъ Капцевичъ почти во все время управленія своего находясь внѣ Тобольска—мѣстопребыванія Совѣта Главнаго Управленія, удерживалъ при себѣ Высочайше утвержденныхъ Производителей, а при Совѣтѣ оставлялъ вмѣсто ихъ писцовъ изъ оберъ-офицеровъ. Сіи чиновники безъ всякаго утвержденія занимали мѣста производителей Дѣлъ, называясь Управляющими отдѣленіями и подавали въ Совѣтѣ первые голоса при рѣшеніи дѣлъ. Какъ сіи же чиновники присутствовали въ Совѣтѣ и при разсмотрѣніи отчета: то одинъ изъ Совѣтниковъ, со стороны Министерства Юстиціи опредѣленный, пользуясь настоящимъ случаемъ, и ходатайствуетъ о сохраненіи правилъ Сибирскаго Учрежденія, а именно о томъ, чтобы запрещено было всѣмъ чиновникамъ, безъ Высочайшаго соизволенія опредѣляемымъ, занимать мѣста производителей Дѣлъ, присутствовать въ Совѣтѣ и подавать голоса или мнѣнія».

Не смотря на нарушеніе въ приведенныхъ фактахъ и духа и буквы Сибирскаго Учрежденія, сибирскій комитетъ (до разсмотрѣнія котораго дошло упомянутое особое мнѣніе), предоставилъ лишь генералъ-губернатору Западной Сибири, по прибытіи къ должности «сообразить на мѣстѣ» приведенное выше замѣчаніе совѣтника главнаго управленія и внести заключеніе свое по этому предмету въ сибирскій комитетъ. Не было выработано никакихъ опредѣленныхъ мѣропріятій для огражденія отъ искаженій даже тѣхъ малыхъ улучшеній, которыя вносила въ строй управленія сибирская реформа 1822 года.—Требуемое заключеніе было сдѣлано уже преемникомъ генералъ-губернатора Капцевича—Вельяминовымъ. Послѣдній признавалъ, что предмѣстникъ его, генералъ Капцевичъ, во время отсутствія изъ Тобольска — мѣстопребыванія совѣта главнаго управленія,—«удерживалъ при себѣ Высочайше утвержденныхъ производителей, а при Совѣтѣ оставлялъ писцовъ изъ оберъ-офицеровъ». При отбытіи въ Петербургъ генералъ Капцевичъ бралъ съ собою дѣйствительныхъ про-

[1]) Генералъ-губернатора Восточной Сибири—Лавинскаго.

изводителей, поручая исправленіе ихъ должности столоначальникамъ [1]). Столь несогласныя съ духомъ Сибирскаго Учрежденія дѣйствія нашли, однако, въ ген.-губ. Вельяминовѣ не порицателя, а защитника.

Какъ бы не замѣчая несоотвѣтствія упомянутаго порядка съ мыслью законодателя, вызвавшей къ жизни совѣтъ главнаго управленія, генералъ-губернаторъ Вельяминовъ замѣчалъ, что незначительность чина не есть еще существенное препятствіе къ выполненію обязанностей совѣтника главнаго управленія, упуская изъ виду, что въ данномъ случаѣ весь вопросъ заключался, конечно, не въ чинѣ, а въ подготовкѣ «писца».

Сибирскій комитетъ, къ которому поступило представленіе генералъ-губернатора Вельяминова, не согласился съ его точкой зрѣнія. Указавъ на существенную ошибку примѣнять къ совѣтникамъ главнаго управленія постановленія закона касательно чиновниковъ губернскихъ (§ 19 Сиб. Учреж.), комитетъ не выработалъ однако мѣропріятія, способнаго создать совѣтникамъ главнаго управленія подобающее ихъ назначенію положеніе, а ограничился среднимъ рѣшеніемъ, допустивъ въ отсутствіе и за болѣзнью совѣтниковъ-производителей дѣлъ къ исполненію ихъ обязанностей столоначальниковъ канцеляріи главнаго управленія безъ права участія въ рѣшеніи дѣлъ и въ подписи журналовъ [2]).

Указанное выше направленіе въ отношеніяхъ генералъ-губернаторовъ къ совѣтникамъ-производителямъ дѣлъ главныхъ управленій находитъ себѣ подтвержденіе также и въ стремленіи, которое проявлено было со стороны генералъ-губернаторовъ къ устраненію самаго признака самостоятельности этихъ и безъ того зависимыхъ должностныхъ лицъ. Процессъ усиленія министерскаго начала, шедшій въ то время въ различныхъ проявленіяхъ въ центрѣ государства, такъ же какъ и умаленіе связи между министерствами и хранителемъ началъ законности—сенатомъ, могъ послужить генералъ-губернаторамъ соблазнительнымъ примѣромъ сдѣлать попытку къ новому усиленію своей власти, въ качествѣ министровъ на мѣстахъ.

---

[1]) Арх. Сиб. Ком., Отд. IV, № 55. Журн. С. К. 5 іюля, В. у. 15 іюля 1828 года.

[2]) Арх. Сиб. Ком., Отд. IV, № 55. Журн. Сиб. Ком. 5 іюля, В. у. 15 іюля 1828 года.

Такъ, состоявшійся въ 1831 году (6 мая) указъ (по положенію комитета министровъ), предоставившій министрамъ право самимъ опредѣлять и увольнять начальниковъ отдѣленій въ департаментахъ, канцеляріяхъ и всѣхъ чиновъ равныхъ имъ степеней въ мѣстахъ подвѣдомственныхъ, — вызвалъ генералъ-губернатора Западной Сибири къ ходатайству объ измѣненіи порядка назначенія и увольненія совѣтниковъ-производителей дѣлъ главныхъ сибирскихъ управленій въ смыслѣ отмѣны установленнаго Сибирскимъ Учрежденіемъ порядка назначенія ихъ Высочайшими указами и замѣны этого порядка простымъ непосредственнымъ назначеніемъ, исходящимъ отъ власти генералъ-губернатора [1]). Сибирскій комитетъ устоялъ, однако, передъ напоромъ представленія генералъ-губернатора, сохранивъ опредѣленіе Сибирскаго Учрежденія и преподавъ разъясненіе, что «Производители дѣлъ Главныхъ Сибирскихъ управленій хотя и именуются начальниками отдѣленій и опредѣляются по представленіямъ Генералъ-Губернаторовъ, но съ тѣмъ вмѣстѣ суть и Совѣтники въ сихъ Управленіяхъ, имѣющіе при рѣшеніи дѣлъ равныя права голоса съ опредѣляемыми въ оныя по представленіямъ Министерствъ Высочайшими Указами».

А между тѣмъ и въ Сибири сказывалось вліяніе организаціи на постановку установленія въ жизни. Въ одинъ и тотъ же совѣтъ главнаго управленія приглашены были засѣдать шесть совѣтниковъ. Всѣ шесть назначались Высочайшими указами. Но голосъ свой въ особыхъ мнѣніяхъ возвышаютъ только тѣ три совѣтника, назначеніе которыхъ послѣдовало по представленіямъ министровъ. Въ этихъ особыхъ мнѣніяхъ мы находимъ и обстоятельное знаніе законодательства, и добросовѣстное охраненіе его выполненія, и стремленіе привлечь вниманіе высшаго правительства на факты дѣйствительной жизни, не укладывающіеся въ общія формулы благополучія, причемъ внимательный читатель этихъ мнѣній не откажетъ упомянутымъ совѣтникамъ въ проблескахъ истиннаго гражданскаго мужества. Гдѣ же находились другіе совѣтники? Почему они никогда не присоединялись къ особымъ мнѣніямъ своихъ товарищей? Разъ это уклоненіе наблюдается какъ общее правило,—не можетъ быть мѣста для

---

[1]) Журн. Сиб. Ком. 28 дек. 1831 г., В. у. 9 янв. 1832 г. Арх. Сиб. Ком., отд. IV, № 81.

случайности: приходится предположить, что самый фактъ назначенія совѣтника по представленію генералъ-губернатора отнималъ уже способность имѣть особыя мнѣнія[1]).

Такое предположеніе тѣмъ болѣе вѣроятно, что къ самимъ совѣтникамъ отъ министерствъ и ихъ возраженіямъ генералъ-губернаторы часто относились отрицательно, будучи склонны видѣть въ этихъ возраженіяхъ не дѣловое разномысліе, способное лучше выяснить истину путемъ тренія противоположныхъ мнѣній, не освѣщеніе дѣла съ различныхъ точекъ зрѣнія, а «духъ противорѣчія», равно и «пустыя и совершенно безполезныя мнѣнія», затрудняющія только ходъ дѣлъ [2]).

Установившіяся взаимныя отношенія между обѣими составными частями главнаго управленія—генералъ-губернаторомъ и членами совѣта—не могли не проявить своего вліянія въ жизни на дѣйствительность того контроля, который призванъ былъ осуществлять совѣтъ главнаго управленія. Члены этого установленія должны были утратить внутреннія побужденія блюсти свой авторитетъ и вліяніе въ составѣ мѣстнаго управленія. Проистекающимъ отсюда равнодушіемъ можно объяснить, почему, напримѣръ, главное управленіе Восточной Сибири выказало непониманіе законодательнаго акта, лежащаго въ основѣ всего сибирскаго управленія—Сибирскаго Учрежденія, между тѣмъ какъ истолкованіе этого закона мѣстамъ подчиненнымъ и надзоръ за правильнымъ его примѣненіемъ въ жизни являлся и по буквѣ и по духу Учрежденія едва ли не наиболѣе существенною обязанностью главнаго управленія. Съ другой стороны и подчиненныя гене-

---

[1]) Сравн. А. Д. Градовскій, Политика, Исторія и Администрація, 1871 г., стр. 448: «Нужно неслыханное мужество, чтобы вступить въ коллизію съ такою властью, даже имѣя законъ на своей сторонѣ. Чиновники очень хорошо знаютъ, что циркуляръ генералъ-губернатора для нихъ гораздо важнѣе общаго закона и что, дѣлаясь пассивными орудіями его власти, они ничѣмъ не рискуютъ. Если дѣло не пойдетъ на ладъ, они не будутъ отвѣчать, ибо генералъ-губернаторъ прикроетъ все своею безотвѣтственностью».

[2]) «Совѣтникъ Вахрушовъ»,—пишетъ сибирскому комитету генералъ-губернаторъ Вельяминовъ,—«будучи предъ симъ въ Кавказской Области Прокуроромъ возмнивъ, что онъ великій юристъ и къ нещастію обуреваемъ будучи духомъ противорѣчія, старается только пустыми и совершенно безполезными мнѣніями останавливать и затруднять ходъ дѣлъ, не справясь ни съ существомъ оныхъ, ни съ законами, къ нимъ подходящими».—Изъ Тобольска 20 іюня 1831 года, № 567. Арх. Сиб. Ком., Отд. IV, № 79.

ралъ-губернатору должностныя лица естественно слѣдовали примѣру, который они видѣли на верху іерархіи областныхъ должностныхъ лицъ: и у губернаторовъ должно было явиться стремленіе къ распространительному толкованію своихъ полномочій. Такое толкованіе не могло найти отпора со стороны главнаго управленія, такъ какъ послѣднее само развивалось не на почвѣ строгой законности. Примѣромъ тому можетъ служить протестъ предсѣдателя иркутскаго губернскаго правленія Муравьева, вслѣдствіе состоявшейся отмѣны одного изъ распоряженій иркутскаго губернскаго правленія положеніемъ иркутскаго общаго губернскаго управленія [1]).

Протестъ Муравьева затронулъ, какъ оказалось, уже сложившуюся, хотя и противозаконную систему управленія края, опиравшуюся на распространительномъ толкованіи предѣловъ вѣдомства общаго губернскаго управленія, а слѣдовательно и власти губернатора. Это и объясняетъ, почему упомянутый протестъ вызвалъ сопротивленіе, почему совѣтъ главнаго управленія Восточной Сибири, съ утвержденія генералъ-губернатора, полагалъ «оставить порядокъ подчиненности въ дѣлахъ полиціи и хозяйства тотъ же, какой существовалъ уже почти десять лѣтъ», не приводя никакихъ мотивовъ къ сохраненію существующаго порядка, довольствуясь лишь простымъ распространеніемъ земской давности на отступленія отъ законнаго порядка. Рѣшеніе главнаго управленія Восточной Сибири не отняло у Муравьева энергіи; онъ снова возбудилъ передъ генералъ-губернаторомъ вопросъ о правильномъ пониманіи отношенія мѣстъ частнаго губернскаго управленія къ общему губернскому управленію [2]), но безуспѣшно:

---

[1]) Оспаривая законность такой отмѣны, Муравьевъ подалъ мнѣніе, что «по 4 пункту 20 § и 6-му § 34, а равно 527 и 562 §§ Учрежденія о Сибири, Общее Губернское Управленіе не въ правѣ принимать жалобъ на губернское мѣсто и отмѣнять его постановленіе, что право сіе принадлежитъ Главному Управленію: ибо §§ 499 и 500, на коихъ Губернскій Совѣтъ основалъ отмѣну, суть только общія истолкованія мѣръ исправленій, не относящіяся къ какому-либо мѣсту въ особенности».—Арх. Сиб. Ком., Отд. IV, № 85.

[2]) «По смыслу Учрежденія о Сибири»,—замѣчалъ Муравьевъ,—«пунктовъ 3 и 4 § 20 и 5, 6 § 34, §§ 159, 161, 214, 215, 216, 479, 480, 499, 500, 506, 527, 535, 549, 550, 551 и 562 разсмотрѣніе протестовъ Прокурора и жалобы на Губернскія мѣста (что по его мнѣнію еще болѣе подтверждается § 172) входятъ въ составъ Главнаго Управленія, а не Общаго Губернскаго Управленія, и что одному Главному Управленію предоставлено право исправлять въ сихъ

совѣтъ главнаго управленія остался глухъ къ доводамъ Муравьева, продолжая настаивать на своей точкѣ зрѣнія, что Сибирское Учрежденіе опредѣляетъ порядокъ подчиненности частныхъ губернскихъ управленій общему. Лишь для предотвращенія въ будущемъ недоразумѣній, дѣло это перенесено было главнымъ управленіемъ въ сибирскій комитетъ.

Послѣдствіе этого обращенія къ сибирскому комитету было, однако, довольно неожиданное для состава главнаго управленія. Сославшись на опредѣленія Сибирскаго Учрежденія, касающіяся вѣдомства главнаго и общаго губернскаго управленія, и утверждая, что статьи наказа не могутъ отмѣнять вышеназванныхъ опредѣленій, имѣющихъ характеръ «изъятія» изъ общаго правила, сибирскій комитетъ полагалъ—«объяснить Главному Управленію Восточной Сибири, что Общее Губернское Управленіе, безъ разрѣшенія Главнаго Управленія, можетъ, въ дѣлахъ полиціи и хозяйства, останавливать исполненіе и отмѣнять принятыя мѣры только въ мѣстахъ областныхъ по Якутской области и въ мѣстахъ окружныхъ, но не въ мѣстахъ Губернскихъ» [1]).

Такимъ образомъ осуществленіе въ жизни сибирской реформы не восполнило недостатковъ, присущихъ Сибирскому Учрежденію при самомъ его зарожденіи. Въ частности совѣты главнаго управленія едва ли оказались въ силахъ удовлетворить тѣмъ задачамъ

мѣстахъ безпорядки и отмѣнять въ дѣлахъ полиціи и хозяйства мѣры, принятыя сими мѣстами, общему же Губернскому Управленію, хотя и подчинены по § 161 Губернскія мѣста, но въ порядкѣ наказомъ опредѣленномъ §§ 549, 550, 551 и 562, коими предоставлено только право имѣть надзоръ надъ Губернскими мѣстами и представлять о безпорядкахъ найденныхъ; исправлять же оныя и отмѣнять мѣры, принятыя въ дѣлахъ полиціи и хозяйства, велѣно въ однихъ Областныхъ и Окружныхъ мѣстахъ. Хотя въ наказѣ § 500 и сказано, что каждое высшее мѣсто въ дѣлахъ полиціи и хозяйства можетъ отмѣнить рѣшенія мѣста непосредственно ему подчиненнаго, если по подробномъ разсмотрѣніи всѣхъ обстоятельствъ найдетъ оное противнымъ закону или существующимъ постановленіямъ, указавъ притомъ ясно силу сихъ постановленій; но сіе относится вообще до власти, а не собственно до Общаго Губернскаго Управленія, коего власть съ точностью опредѣлена наказомъ въ §§ 549, 550, 551 и 562».—Арх. Сиб. Ком., Отд. IV, № 85.

[1]) Арх. Сиб. Ком., Отд. IV, № 85. Ж. С. К. 24 октября 1832 года.

Мы коснулись въ данномъ случаѣ приведеннаго разномыслія съ точки зрѣнія отношенія къ закону органовъ высшаго управленія края, не входя въ обсужденіе вопроса объ относительно большей цѣлесообразности того или иного пониманія связи между общимъ и частными управленіями въ губерніи.

сдержекъ для власти генералъ-губернатора, которыя предназначены были имъ составителемъ законопроектовъ.

И въ Сибири, однако, оправдывался законъ, который Монтескье назвалъ не безъ основанія «вѣчнымъ». И въ Сибири власть, поставленная безъ всякихъ сдержекъ, безъ всякихъ гарантій законности, должна была мало-по-малу выродиться въ произволъ, на пути для самой власти, можетъ быть, не всегда чувствительный.

Затрудненія, возникшія по хозяйственному управленію Тобольской губерніи, наступившія немедленно по введеніи Сибирскаго Учрежденія, могутъ служить доказательствомъ приведеннаго положенія.

Не смотря на то, что Сибирскимъ Учрежденіемъ порученъ генералъ-губернатору главный надзоръ надъ всѣми частями хозяйственнаго управленія съ предоставленіемъ непосредственныхъ распоряженій по хозяйственнымъ дѣламъ инымъ установленіямъ, генералъ-губернаторъ Западной Сибири Капцевичъ не пожелалъ встать на почву закона въ своей дѣятельности, проявивъ настойчивое и послѣдовательное стремленіе перевести надзоръ въ непосредственное управленіе. Намъ могутъ возразить, что фактъ этотъ не исключительно сибирскаго происхожденія, что разграниченіе фактическаго надзора отъ управленія дается нелегко на практикѣ, вызвавъ затрудненія и въ болѣе культурныхъ, нежели Сибирь, краяхъ. Возраженія эти могутъ имѣть свою долю основанія.

Но трудность ограниченія функцій надзора отъ непосредственнаго управленія не можетъ, однако, устранить необходимости разрѣшенія этой задачи: иначе неизбѣжно столкновеніе компетенцій различныхъ вѣдомствъ, различныхъ степеней управленія, совершенная невозможность обезпеченія здороваго развитія самоуправленія.

Обращаясь къ сибирскому управленію, надо замѣтить, что уже въ 1823 году сибирскій комитетъ отмѣчалъ незаконныя нововведенія въ хлѣбныхъ заготовленіяхъ, какъ, напримѣръ, покупку хлѣба адъютантами генералъ-губернатора «не безъ содѣйствія земской полиціи»: «хлѣбъ закупаемъ былъ посланными отъ генералъ-губернатора Военными чиновниками»,—полагалъ сибирскій комитетъ,—«безъ предварительныхъ торговъ и подрядовъ и хотя покупка произведена весьма выгодно, но сей образъ за-

готовленія, есть ли обращенъ будетъ въ постоянное правило, можетъ стѣснить свободу хлѣбнаго торга, обременить крестьянъ произвольными и отъ начальства опредѣляемыми цѣнами и произвесть разныя неудобства, и даже злоупотребленія». Для устраненія этихъ и подобныхъ нововведеній, сибирскій комитетъ полагалъ достаточнымъ подтвердить о сохраненіи законнаго порядка въ веденіи хлѣбныхъ заготовленій, равно и точнаго исполненія постановленій, касающихся торговъ [1]).

Всякое воспрещеніе такого рода могло бы состояться лишь по обсужденіи дѣла въ губернскомъ совѣтѣ и въ совѣтѣ главнаго управленія и съ разрѣшенія высшаго правительства [2]).

Генералъ-губернаторъ не отрицалъ, что хлѣбныя заготовленія были исполнены его адъютантами, но находилъ эти дѣйствія вынужденными наличностью въ Сибири немногихъ скупщиковъ-монополистовъ; при этомъ оставалась неразъясненной необходимость обращенія къ чрезвычайнымъ полицейскимъ мѣропріятіямъ, вмѣсто посильнаго усиленія конкурренціи въ торговлѣ для ослабленія монополіи.

Доказывая, что примѣненный имъ способъ заготовленія хлѣба не стѣснитъ свободы хлѣбнаго торга, генералъ-губернаторъ Капцевичъ утверждалъ, что «каждый крестьянинъ продавалъ по желанію и безъ всякаго принужденія столько, сколько могъ продать онъ; ни кто не можетъ обременить крестьянъ произвольными и отъ начальства опредѣленными цѣнами; ибо всякій поселянинъ продавалъ свои избытки хлѣба по тѣмъ цѣнамъ, какія онъ самъ признавалъ справедливыми и хлѣбъ обошелся въ минувшемъ году для казны дешево, не потому, чтобъ начальство

---

[1]) «Всѣ хлѣбныя заготовленія на казенныя потребности»,—полагалъ сибирскій комитетъ,—«производить съ торговъ на законномъ основаніи, допуская покупку особыми чиновниками въ тѣхъ только случаяхъ, когда къ торгамъ не явится желающихъ, или когда выпрашиваемыя ими цѣны окажутся слишкомъ высокими; но и въ сихъ случаяхъ наряжать Коммиссіи не иначѣ, какъ по разсмотрѣніи дѣла въ Совѣтѣ Губернскаго Управленія и употребляя тѣхъ только чиновниковъ, до коихъ сіе по роду службы ихъ принадлежитъ». Далѣе комитетъ замѣчалъ: «при заготовленіи хлѣба на казенныя потребности не должно ни подъ какимъ видомъ запрещать или стѣснять свободу частнаго хлѣбнаго торга и обращенія жизненныхъ потребностей безъ различія Губерній и Округъ». Ж. С. К., В. у. 14-го іюня 1823 года. Арх. Спб. Ком., Отд. IV, № 30, часть 1.

[2]) Ср. Сиб. Учр., § 34, ст. II, пун. 3, § 20, ст. II, пун. 3, §§ 524, 535, 541.

само установило цѣны для крестьянъ не выгодными, но потому что хлѣбъ покупаемъ былъ не отъ подрядчиковъ и скупщиковъ, а изъ первыхъ рукъ земледѣльца». Не принимая на себя труда доказать, какими мѣрами предохранены были въ дѣйствительности крестьяне отъ утѣсненій въ цѣнѣ, генералъ-губернаторъ высказывалъ свое негодованіе на гр. Гурьева, предположенія котораго о возможности злоупотребленій при порядкахъ, существовавшихъ по Западной Сибири, онъ считалъ для себя оскорбительными [1]).

Пока шла по этому вопросу переписка, хозяйственное управленіе по Западной Сибири еще болѣе усложнилось, поводомъ чему послужили тобольскіе винокуренные заводы, положеніе которыхъ было признано генералъ-губернаторомъ Капцевичемъ неудовлетворительнымъ. Для приведенія ихъ въ большій порядокъ, генералъ-губернаторъ исходатайствовалъ сперва — черезъ министра финансовъ и комитетъ министровъ—порученіе тобольскихъ винокуренныхъ заводовъ особому инспектору (Кушникову), послѣ чего вошелъ въ сибирскій комитетъ съ представленіемъ объ уничтоженіи зависимости отъ департамента министерства финансовъ упомянутаго инспектора, съ подчиненіемъ послѣдняго главному начальнику края. Представленіе это, стоявшее въ прямой связи съ запутанностью счетовъ и дѣлъ въ тобольской казенной палатѣ, было весьма своеобразно обосновано ссылками на Сибирское Учрежденіе [2]).

---

[1]) Арх. Сиб. Ком., Отд. XII, № 3.

[2]) «Учрежденіе для управленія Сибирскихъ Губерній (§ 474)»,—писалъ генералъ-губернаторъ сибирскому комитету, — «основано на двухъ главныхъ началахъ: первое, чтобъ по уваженію разстояній, доставить всѣмъ частямъ сего управленія способы къ удобнѣйшему въ нужныхъ случаяхъ разрѣшенію; второе, чтобы единствомъ и постепенностью надзора удостовѣрить сколь можно болѣе правильность ихъ движенія... По духу и разуму учрежденія о управленіи Сибирскихъ Губерній, гдѣ единство власти, сосредоточенной въ лицѣ Генералъ-Губернатора, съ нѣкоторыми подраздѣленіями, толико уважено по кореннымъ существеннымъ причинамъ, Главный сей Начальникъ облеченъ Монаршимъ довѣріемъ по всѣмъ частямъ возложеннаго на него управленія; по винокуренная часть, которая по своимъ обстоятельствамъ наиболѣе долженствуетъ быть открытою, уклоняетъ себя отъ ближайшаго на мѣстѣ надзора, какъ бы чистое усердіе Генералъ-Губернатора вести и сію часть въ желаемомъ правительствомъ порядкѣ — излишне. Здѣсь уже не говорится о перевѣсѣ званія Генералъ-Губернатора, противъ званія инспектора заводовъ, чиновника требующаго еще за собою блюстителя именно на мѣстѣ». Съ трудомъ долженъ былъ узнавать Сперанскій свое твореніе въ этихъ своеобразныхъ переложеніяхъ.

Вмѣсто того, чтобы требовать законнаго контроля надъ дѣйствіями казенной палаты, генералъ-губернаторъ желалъ отстранить вполнѣ отъ управленія упомянутое установленіе, не стѣсняясь предѣлами вѣдомства, опредѣленнаго закономъ, отождествляя должностныхъ лицъ съ должностью и полагая возможнымъ упорядочить управленіе исключительно въ путяхъ личнаго воздѣйствія и чрезвычайныхъ мѣръ. Сибирскій комитетъ отказался встать на точку зрѣнія генералъ-губернатора и вмѣсто образованія исключительныхъ должностей съ установленнымъ ad hoc вѣдомствомъ и порядкомъ подчиненія полагалъ необходимымъ тщательное разслѣдованіе дѣла о безпорядкахъ въ дѣйствіяхъ тобольской казенной палаты [1]).

Генералъ-губернаторъ Капцевичъ, обвиняемый въ произвольныхъ дѣйствіяхъ сибирскимъ комитетомъ, не счелъ нужнымъ оправдываться отъ обвиненій, а сложилъ на отвѣтственность палаты всѣ безпорядки, не смотря на устраненіе послѣдней отъ вліянія на дѣло. Такіе полемическіе пріемы не могли, конечно, содѣйствовать разсѣянію того «тумана», въ которомъ, по словамъ Хвостова, всегда являлась Сибирь въ глазахъ высшаго правительства [2]).

Не обращая вниманія на приглашеніе сибирскаго комитета вернуть завѣдываніе хозяйственною частью Тобольской губерніи въ закономъ опредѣленныя рамки, генералъ-губернаторъ Капцевичъ, въ отзывѣ своемъ министру финансовъ, прямо заявлялъ,

---

[1]) Въ журналѣ сибирскаго комитета, отъ 10-го октября 1824 года, читаемъ: «для приведенія всѣхъ обстоятельствъ дѣла по упущеніямъ Казенной Палаты въ совершенную ясность и опредѣлительность, для лучшаго изобличенія обвиняемыхъ и для точнаго удостовѣренія въ количествѣ потерпенныхъ казною убытковъ отъ сихъ упущеній, Комитетъ признаетъ нужнымъ, на основаніи Сибирскаго Учрежденія § 34-го отдѣленія 3-го статьи 6-й, § 20 отдѣл. 3-го статьи 4-й и § 545-го предать дѣло сіе разсмотрѣнію сперва Тобольскаго общаго Губернскаго Управленія, а потомъ Совѣта Главнаго управленія Западной Сибири съ тѣмъ чтобъ рѣшительно опредѣлена была въ оныхъ степень вины и взысканія и не будутъ ли виновные подлежать суду по законамъ».

[2]) «Удаленная отъ центра верховнаго правительства, Сибирь не можетъ быть въ глазахъ онаго, какъ только въ отдаленномъ туманѣ. Средства познавать выгоды и невыгоды края сего зависятъ отъ управляющихъ имъ. Ежели бы виды сихъ властей устремлены были на споспѣшествованіе улучшенія ввѣряемыхъ имъ частей; то сколько бы могли они представить средствъ на пользу правительства и слѣдственно для государства». — Записка Хвостова о Сибири, Русск. Архивъ 1870 г., столб. 601, 602.

что «глаза генералъ-губернатора въ Сибири лучше видятъ нежели глаза въ Санктъ-Петербургѣ ощутительныя для казны выгоды отъ дѣйствій». «Тобольская казенная палата», писалъ далѣе генералъ-губернаторъ Капцевичъ, «къ непосредственному вѣдѣнію заводами недопущена была именно по той причинѣ, что дѣла ея запутаны и въ безпорядкѣ, и теперь она будетъ имѣть только слово непосредственнаго вѣдѣнія, въ томъ только, что инспекторъ будетъ ей рапортовать, а не относиться, но не будетъ допущена ни къ заготовленію хлѣба для заводовъ, ни къ уменьшенію выходовъ вина противъ тѣхъ, какихъ нынѣ достигли заводы чрезъ инспектора, я непрестану наблюдать за дѣйствіемъ винокуренія, а къ заготовленію для оныхъ хлѣба буду употреблять чиновниковъ извѣстныхъ мнѣ усердіемъ къ службѣ и честностью, но отнюдь не членовъ Тобольской Казенной Палаты, а тѣмъ менѣе допущу Палату до произвольныхъ какихъ-либо по заводамъ расходовъ денегъ, особенно же подрядовъ, къ коимъ она величайшая охотница» [1]).

Не будемъ ставить вопроса, почему генералъ-губернаторъ Капцевичъ предпочиталъ давать отзывы о членахъ казенной палаты со столь ясными намеками на ихъ лихоимство, вмѣсто того, чтобы возбудить въ законномъ порядкѣ дѣло о преданіи ихъ суду. Нельзя, однако же, не отмѣтить отношенія генералъ-губернатора къ должностнымъ лицамъ, не преданнымъ суду и находящимся на должности, отношенія—чреватаго послѣдствіями для всего строя сибирскаго управленія.

Отмѣтимъ и своеобразныя юридическія понятія, при господствѣ которыхъ примѣнялось въ Сибири Учрежденіе 1822 г.: какъ ни слабъ былъ контроль, учрежденный сибирской реформой, онъ все же былъ опредѣленъ закономъ. Между тѣмъ высшій администраторъ края не признаетъ вовсе нужнымъ поддерживать, усиливать и развивать организованный закономъ контроль, а видитъ только необходимость «блюстителя» за управленіемъ, которымъ онъ самъ и является. «Мертвые законы»—явленіе не рѣдкое въ исторіи, хотя и весьма вредное для развитія государства. Но совершенно рѣдкимъ можно признать попытку придать формулу этому понятію: ген.-губ. Капцевичъ признаетъ, что завѣдываніе вино-

---

[1]) Арх. Спб. Ком., Отд. IV. № 31, часть 2, тет. 1. Списокъ съ отношенія ген.-губ. Капцевича мин. фин. отъ 22-го апрѣля 1825 г.

куренными заводами отнесено закономъ къ вѣдомству казенной палаты, и тутъ же прибавляетъ, что этому установленію будетъ принадлежать «только слово непосредственнаго вѣдѣнія».

«Слово непосредственнаго вѣдѣнія»,—это не только формула, это цѣлое міровоззрѣніе, разрывающее связь между закономъ и управленіемъ, освобождающее послѣднее отъ сдерживающей силы законодательныхъ опредѣленій, ставящее волю отдѣльныхъ органовъ управленія и ихъ субъективныя воззрѣнія на наилучшій способъ удовлетворенія извѣстныхъ задачъ управленія выше объективныхъ велѣній закона.

Упомянутое міровоззрѣніе свидѣтельствуетъ о глубокомъ упадкѣ значенія закона въ данномъ государствѣ, о плохо скрываемомъ даже пренебреженіи къ нему тѣхъ самыхъ органовъ управленія, которые, казалось бы, должны были подавать первые примѣръ его уваженія.

Это міровоззрѣніе, далѣе, повидимому чуждо сознанія опасностей, которыми грозитъ государству распространеніе убѣжденія, что законы «мертвы», что слово закона можетъ говорить одно, а органы управленія проведутъ въ жизнь другое, и буквѣ и духу закона совершенно противоположное.

Повидимому, говоримъ мы, сознаніе того, что указанное положеніе чревато послѣдствіями, было чуждо самимъ органамъ управленія, такъ какъ послѣдніе не стѣснялись заявлять о своемъ пренебреженіи къ опредѣленіямъ закона.

А между тѣмъ эти послѣдствія были неминуемы. Если древность провозглашала необходимость «рабства передъ закономъ» для достиженія свободы, условія истинно культурнаго развитія, то едва ли могло быть дано нашимъ сибирскимъ администраторамъ провозгласить міру новое слово вопреки столь многочисленнымъ примѣрамъ противнаго у другихъ цивилизованныхъ народовъ. Да и новизна могла заключаться едва ли не въ формулировкѣ только; по существу явленіе пренебреженія къ закону не было новизною исключительно сибирскаго происхожденія, сопутствуя весьма часто въ исторіи организаціямъ управленія, построеннымъ на началахъ личнаго довѣрія, личной организаціи власти.

Такъ и во Франціи ancien régime Токвиль отмѣчаетъ «презрѣніе» (mépris) къ закону у тѣхъ самыхъ лицъ, которыя призваны къ его примѣненію. И это отношеніе къ закону достигаетъ, по свидѣтельству упомянутаго автора, до такихъ предѣ-

ловъ, которые трудно вообразить себѣ, если не переживать дѣятельности той эпохи въ современныхъ ей актахъ [1]).

Стремленія генералъ-губернатора Капцевича провести въ жизнь свою точку зрѣнія на законность въ управленіи встрѣтили отпоръ въ сибирскомъ комитетѣ, въ журналѣ 8 февраля 1826 года, замѣчательномъ по преслѣдованной цѣли, по богатству вложеннаго въ него содержанія и по блеску облегшей его формы, вѣроятно обязанной перу Сперанскаго [2]).

«Какъ общими Уставами, такъ и въ особенности Сибирскимъ Учрежденіемъ»,—читаемъ мы въ упомянутомъ журналѣ,—«Генералъ-Губернатору порученъ главный надзоръ надъ всѣми частями хозяйственнаго управленія, но при семъ запрещено ему входить въ непосредственное хозяйственныхъ дѣлъ производство. Противу сихъ правилъ Генералъ-Губернаторъ Западной Сибири отдѣлилъ отъ казенной палаты и предоставилъ непосредственному своему управленію три главныя части: 1) управленіе винокуренныхъ заводовъ, 2) управленіе соляное, 3) заготовленіе хлѣба на винокуреніе и другія казенныя потребности. По всѣмъ симъ частямъ онъ оставилъ въ вѣденіи Палаты одно счетоводство».

Эти произвольныя распоряженія не ознаменовались благопріятными послѣдствіями. По винокуреннымъ заводамъ комитетъ отмѣчалъ безпорядки и злоупотребленія бывшаго совѣтника тобольскаго соляного отдѣленія Шиловскаго, пользовавшагося неограниченнымъ довѣріемъ генералъ-губернатора, и убытки казнѣ; «когда для сокращенія и вознагражденія казнѣ сихъ убытковъ Генералъ-

---

[1]) «Quand on n'a pas vu l'administration de l'ancien régime à l'oeuvre, en lisant les documents secrets qu'elle a laissés, on ne saurait imaginer le mépris où finit par tomber la loi dans l'esprit même de ceux qui l'appliquent, lorsqu'il n'y a plus ni assemblée politique ni journaux, pour ralentir l'activité capricieuse et borner l'humeur arbitraire et changeante des ministres et de leurs bureaux. On ne trouve guère d'arrêts du conseil qui ne rappellent les lois antérieures, souvent de date très récente, qui ont été rendues, mais non exécutées. Il n'y a pas, en effet, d'édit, de déclaration du roi, de lettres patentes solennellement enregistrées qui ne souffrent mille tempéraments dans la pratique. On voit par les lettres des contrôleurs généraux et des intendants, que le gouvernement permet sans cesse de faire par exception autrement qu'il n'ordonne. Il brise rarement la loi, mais chaque jour il la fait plier doucement dans tous le sens, suivant les cas particuliers et pour la plus grande facilité des affaires».—Tocqueville, L'ancien Régime, стр. 98 (изд. 1887 г.).

[2]) Ср. Сиб. Ок., Приложенія, VII, стр. 306—310.

Губернаторъ признаъ нужнымъ усилить выкурку вина такъ, чтобъ изъ того же количества хлѣба выходило онаго болѣе прежняго; тогда на заводахъ, подъ управленіемъ его состоящихъ, нанятыми имъ винокурами допущено опасное средство возвышенія горючести вина примѣсью поташа и другихъ вредныхъ веществъ, что доказано произведеннымъ Врачебною Управою слѣдствіемъ и разложеніемъ вина, причемъ были показанія, Генералъ-Губернаторомъ неуваженныя, что употребленіе сего вина могло быть смертоносно».

По соляному отдѣленію оказывались запутанные счета и совершенная неизвѣстность казенной палатѣ, «на какіе именно предметы израсходованы, по предписаніямъ Генералъ-Губернатора, суммы, на соляную операцію назначенныя».

По заготовленію хлѣба на казенныя надобности измѣненъ былъ самый порядокъ заготовленія. Первоначально генералъ-губернаторъ завелъ вмѣсто надлежащихъ торговъ и подрядовъ разъѣзды адъютантовъ, съ назначеніемъ крайнихъ цѣнъ на хлѣбъ, «когда же сей насильственный способъ заготовленія былъ, по дошедшимъ къ Комитету свѣдѣніямъ, воспрещенъ: тогда Генералъ-Губернаторъ началъ употреблять къ сему земскихъ чиновниковъ по своему усмотрѣнію, отсюда стѣсненіе свободы хлѣбнаго торга, обремененіе крестьянъ произвольными и отъ Начальства опредѣленными цѣнами,—чрезъ что приведены они въ оскудѣніе».

Не будемъ утомлять вниманія читателя всѣми подробностями обвиненій, взведенныхъ генералъ-губернаторомъ на составъ казенной палаты, обновленный въ 1823 году и слѣдовательно неповинный въ запутанныхъ счетахъ за 9 лѣтъ, которые ставилъ въ укоръ генералъ-губернаторъ.

Но нельзя пройти молчаніемъ, что вмѣсто передачи дѣла на разсмотрѣніе тѣхъ установленій, которымъ это разсмотрѣніе принадлежало по праву (общему присутствію губернскаго управленія и совѣту главнаго управленія), генералъ-губернаторъ учредилъ для этой цѣли подъ собственнымъ вѣдѣніемъ особенную ревизіонную коммиссію. «Сія Коммиссія»,—полагалъ сибирскій комитетъ,—«Генералъ-Губернаторомъ подъ непосредственнымъ его управленіемъ, почти въ собственномъ его дѣлѣ, миновавъ установленныя для сего мѣста, учрежденная, сверхъ неправильности ея учрежденія, производитъ дѣло ей порученное, какъ изъ свѣдѣній, въ Комитетъ дошедшихъ, открывается, столь не-

осмотрительно и вмѣстѣ столь самовластно, что выводя по вѣдомостямъ недостатки въ капиталахъ, послѣ сама же признаетъ разсчеты свои ошибочными, а между тѣмъ по тѣмъ же самымъ разсчетамъ секвеструетъ имѣніе чиновниковъ и предаетъ ихъ безвинно суду такъ, что одинъ изъ нихъ, приставъ Ананьинъ, бывъ ею обвиненъ, удавился; а послѣ ею же признанъ невиннымъ; имѣнія же по смерти его найдено на самую малую сумму».

Въ виду того, что два Высочайше утвержденныя положенія сибирскаго комитета, генералъ-губернатору объявленныя, не были приведены въ исполненіе, комитетъ полагалъ «подтвердить Именнымъ Высочайшимъ Указомъ о введеніи какъ управленія винокуренными заводами, такъ и прочихъ хозяйственныхъ частей Западной Сибири въ предписанный Учрежденіемъ порядокъ», такъ же какъ и «передать въ настоящемъ его положеніи на основаніи Сибирскаго Учрежденія §§ 34, 20 и 545 и журналовъ Сибирскаго Комитета 10 Октября 1824 и 11 Апрѣля 1825 года разсмотрѣнію сперва Общаго Губернскаго присутствія, а потомъ Совѣта Главнаго Управленія», дѣло о безпорядкахъ и злоупотребленіяхъ въ соляномъ и винокуренномъ вѣдомствѣ. Далѣе въ положеніи комитета читаемъ: «какъ стѣсненіе хлѣбнаго крестьянскаго торга, вездѣ вредное, въ Сибири же, гдѣ главная продажа хлѣба производится въ одни казенныя мѣста, можетъ быть для обывателей раззорительно, и какъ закупка онаго у крестьянъ чрезъ адъютантовъ или исправниковъ, посланныхъ отъ Генералъ-Губернатора, по такимъ цѣнамъ, кои произвольно самимъ главнымъ начальствомъ назначены, равняется насильственному его сбору, и какъ сей образъ заготовленія былъ главнымъ основаніемъ злоупотребленій и жалобъ, при ревизіи Иркутской Губерніи въ 1819 и 1820 годахъ обнаруженныхъ; то Генералъ-Губернатору подтвердить, чтобъ впредь, отмѣнивъ сей способъ заготовленія, держался въ точности правилъ, въ Учрежденіи и Уставахъ о семъ постановленныхъ, строго наблюдая, чтобъ мѣста, на кои возложено сіе заготовленіе, производили оное съ вольныхъ торговъ или посредствомъ коммиссіонеровъ, но ни подъ какимъ видомъ не употребляя къ сему адъютантовъ Генералъ-Губернатора, ни Исправниковъ и земскихъ чиновниковъ, коимъ крестьяне, бывъ подвластны, не могутъ пользоваться свободою цѣнъ».

Журналъ заканчивался выраженіемъ истиннаго негодованія по поводу уничтоженія самыхъ основъ Сибирскаго Учрежденія:

«представляя сіи мѣры на Высочайшее благоусмотрѣніе, Комитетъ считаетъ обязанностію присоединить, что изъ всего подробнаго разсмотрѣнія сего многосложнаго дѣла, онъ удостовѣрился, что въ краѣ, столь отдаленномъ, откуда жалобы къ высшему правительству не могутъ скоро достигнуть и гдѣ злоупотребленія мѣстнаго начальства по трудности слѣдствій долго остаются сокрытыми, продолженіе управленія столь самопроизвольнаго и противнаго тѣмъ самымъ началамъ, коихъ введеніе и охраненіе составляетъ главную обязанность Генералъ-Губернатора, можетъ подвергнуть край сей и особенно сельскихъ обывателей изнуренію, тѣмъ болѣе бѣдственному, чѣмъ, по отдаленію мѣстъ, труднѣе средства исправленія» [1]).

Ни журналъ сибирскаго комитета, однако, ни именной указъ не разоружили генералъ-губернатора Капцевича. По личному его докладу Государю въ Москвѣ дѣло это перенесено было въ департаментъ экономіи государственнаго совѣта для обсужденія, «безъ очереди и безъ отлагательства», независимо отъ сибирскаго комитета [2]). Не смотря на энергичную защиту [3]) Сибирскаго Учрежде-

---

[1]) Упомянутый журналъ сибирскаго комитета имѣлъ послѣдствіемъ состоявшійся на имя генералъ-губернатора Капцевича именной указъ 7 мая 1826 г., въ которомъ читаемъ... «Я ожидаю отъ Васъ безотлагательнаго отчета по всѣмъ статьямъ сего изложенія; въ особенности же ожидаю отчета, какимъ образомъ два Высочайшія повелѣнія по предмету сему (14 Іюня 1823 и 18 Февраля 1825 года) Вамъ объявленныя оставлены Вами безъ дѣйствія, и вмѣсто точнаго ихъ исполненія, которое прежде всего учинить Вамъ надлежало, сопровождаемы были одними неудовлетворительными отзывами.

«Мѣры, предполагаемыя Комитетомъ къ исправленію сихъ безпорядковъ, найдете Вы въ подробности изложенными въ той же выпискѣ его журнала.—Признавая ихъ необходимыми, и потому утверждая во всей ихъ силѣ, повелѣваю Вамъ привести ихъ нынѣ же въ точное исполненіе, строго и вообще наблюдая, дабы не было допускаемо никакихъ отступленій отъ положеній Высочайше утвержденныхъ; въ случаѣ же неудобствъ, представляя о нихъ ожидать разрѣшеній».—Арх. Сиб. Ком., Отд. IV, № 31, часть 2-я, тетрадь 1-я.

[2]) Арх. Сиб. Ком., Отд. IV, № 31, часть 2-я, тетрадь 3-я.

[3]) «Впрочемъ Государственный Совѣтъ, разсмотрѣнію коего Комитетъ подвергаетъ сіи примѣчанія, отдастъ безъ сомнѣнія ему ту справедливость», читаемъ мы въ журналѣ сибирскаго комитета, отъ 25 августа 1826 года, «что въ дѣлѣ, гдѣ идетъ вопросъ о томъ: быть-ли, или не быть въ Восточной Сибири дорожнымъ рабочимъ командамъ, не могъ онъ имѣть ни повода, ни намѣренія скрывать отъ Его Императорскаго Величества, или, что то же есть, не доводить до Высочайшаго свѣдѣнія настоящаго вещей положенія. Бывъ установленъ для того, чтобъ блюсти за введеніемъ въ Сибири даннаго ей

нія комитетомъ, исходъ переноса дѣла оказался неблагопріятнымъ для Сперанскаго вслѣдствіе рѣшительнаго заступничества министра юстиціи князя Лобанова-Ростовскаго за генералъ-губернатора.

Упомянутый министръ, при разсмотрѣніи дѣла о замѣченныхъ сибирскимъ комитетомъ безпорядкахъ по разнымъ частямъ хозяйственнаго управленія Тобольской губ., подалъ въ государственный совѣтъ мнѣніе [1]) въ томъ смыслѣ, что онъ не усматриваетъ со стороны генералъ-губернатора «никакихъ злоупотребленій и противозаконныхъ дѣйствій, напротивъ того видно стремленіе къ соблюденію казенныхъ пользъ». Самое возникновеніе этого дѣла казалось министру юстиціи противозаконнымъ, ибо сибирскій комитетъ вошелъ въ обсужденіе распоряженій генералъ-губернатора по хозяйственному управленію, принадлежащему къ вѣдомству общаго порядка управленія, тогда какъ указъ 22 іюля 1822 года ограничивалъ вліяніе сибирскаго комитета на Сибирь наблюденіемъ за введеніемъ особеннаго порядка управленія, установленнаго для сибирскихъ губерній. Правда, и въ этомъ возраженіи, равно какъ и въ законѣ, не указанъ былъ признакъ, по которому можно было бы различать строй особеннаго управленія отъ общаго, не объяснено было, почему имѣлись ссылки на хозяйственное управленіе въ Сибирскомъ Учрежденіи; не объяснено, наконецъ, соотвѣтствовала ли дѣятельность генералъ-губернатора самому духу Учрежденія, къ охранѣ котораго былъ призванъ сибирскій комитетъ. Эти вопросы остались безъ отвѣта. Обвиняя сибирскій комитетъ въ чрезмѣрномъ пристрастіи къ формализму, министръ юстиціи замѣчалъ: «производство же винокуренія, закупка для онаго хлѣба и управленіе соляною частію, принадлежатъ непосредственно

Учрежденія, Комитетъ считаетъ себя въ обязанности охранять его силу, и не измѣнять порядка по первому мѣстныхъ начальствъ представленію; но стараться разрѣшать затрудненія, и не прежде приступать къ отмѣнамъ, какъ по зрѣломъ разсужденіи и убѣжденіи въ дѣйствительной ихъ необходимости. Сей образъ дѣйствія будетъ со стороны его наблюдаемъ и на будущее время; но вмѣстѣ съ тѣмъ Комитетъ смѣетъ надѣяться, что приняты будутъ надлежащія мѣры внушенія, дабы мѣстныя Начальства не присвояли себѣ права обвинять его въ неразсмотрѣніи ихъ бумагъ, а паче еще въ недоведеніи ихъ до Высочайшаго свѣдѣнія каждый разъ, когда встрѣтится между ими и Комитетомъ разномысліе. Сіе разномысліе можетъ быть разрѣшаемо своимъ порядкомъ, не вводя въ составъ онаго ни тщетныхъ состязаній, ни невмѣстныхъ предположеній».—Сиб. Ок., Приложенія, V, стр. 265.

[1]) Ibidem, отъ 19 декабря 1826 г.

къ Министерству Финансовъ; и въ дѣйствіяхъ Генералъ-Губернаторовъ по симъ предметамъ Министръ Финансовъ не нашелъ ничего, кромѣ нѣкотораго отступленія отъ формъ, что не составляетъ еще существеннаго вреда» [1]).

Приведенное мнѣніе взяло верхъ. Съ воцареніемъ императора Николая I и паденіемъ гр. Аракчеева, Сперанскій не медля долженъ былъ приняться за работу, чтобы уже 8 Февраля 1826 года провести чрезъ сибирскій комитетъ столь запутанное и сложное дѣло.

Еще разъ указывая сибирскому управленію путь законности, Сперанскій преодолѣлъ вѣроятныя колебанія членовъ сибирскаго комитета, добился упомянутаго именного указа 7 мая 1826 г., но впослѣдствіи не одолѣлъ все же генералъ-губернатора Капцевича [2]).

Можетъ быть не безъ вліянія на послѣднее обстоятельство остались декабрьскія событія 1825 года, унесшія съ собою близкаго Сперанскому полковника Батенькова, на котораго до 14 декабря было возложено завѣдываніе дѣлопроизводствомъ сибирскаго комитета, въ то время какъ направленіе дѣлъ зависѣло отъ гр. Аракчеева [3]).

Назначенная въ Западную Сибирь ревизія, порученная сенаторамъ Безродному и князю Куракину, вполнѣ подтвердила, однако,

---

[1]) Арх. Сиб. Ком., Отд. IV, № 31, часть 2-я, тетрадь 3-я.

[2]) Приведенныя событія касаются нашего предмета лишь постолько, поскольку они освѣщаютъ осуществленіе сибирской реформы, въ частности признаніе начала законности въ управленіи. Историкъ эпохи, однако, найдетъ драгоцѣнный матеріалъ въ этихъ фактахъ и сопутствовавшихъ имъ подробностяхъ, которыхъ мы не можемъ касаться, не выходя изъ рамокъ изслѣдованія. Для личности Сперанскаго эти факты въ высокой степени благопріятны; Тургеневъ не высказалъ бы, вѣроятно, своего извѣстнаго неодобрительнаго мнѣнія о нравственныхъ качествахъ Сперанскаго, если бы переживалъ въ актахъ эпохи незримую за предѣлами канцеляріи, присутствія и архива, но не менѣе потому острую и трудную борьбу за начало законности въ управленіи, выдержанную Сперанскимъ; онъ отважился на борьбу, какъ только журналы комитета освобождены были отъ предварительнаго просмотра гр. Аракчеева, какъ только почувствовалъ, что не отдѣленъ отъ новаго государя, какъ отъ императора Александра (во вторую половину его царствованія), цѣлою стѣною недоразумѣній. Первый шагъ его на этомъ пути (В. у. журналъ 8 февраля 1826 г.) увѣнчался успѣхомъ. Но затѣмъ Сперанскаго ожидало глубокое разочарованіе послѣ стольких имъ уже испытанныхъ. Это не могло не отразиться на послѣдующей его дѣятельности.

[3]) Арх. Сиб. Ком., Отд. IV, № 31, часть 2, тетр. 3. Сравн. Дубровинъ, Письма Главнѣйшихъ дѣятелей Царствованія Императора Александра I.

взглядъ сибирскаго комитета на дѣло о безпорядкахъ въ хозяйственномъ управленіи Тобольской губерніи.

Дѣйствительно, оба упомянутыхъ сенатора засвидѣтельствовали, что по винной операціи дѣйствія генералъ-губернатора Капцевича (выше упомянутыя) были «неправильны», а члены казенной палаты «законами и справедливостью изъемлются отъ участія во взысканіи по соляному отдѣленію», ибо эти чиновники были совершенно устранены отъ дѣла распоряженіемъ генералъ-губернатора и, слѣдовательно, непричастны крупнымъ злоупотребленіямъ, оказавшимся въ этой части управленія.

По заготовленію хлѣба разсмотрѣнныя сенаторами на мѣстѣ дѣла показали, что «генералъ-губернаторъ имѣлъ единственною и постоянною цѣлью пріобрѣтеніе хлѣба со всевозможнымъ пониженіемъ цѣнъ и все то, что препятствовало сей цѣли, не принималъ въ уваженіе. Когда нѣкоторые исправники доносили о худомъ урожаѣ хлѣба и о встрѣченныхъ ими затрудненіяхъ къ пониженію цѣнъ, онъ называлъ донесенія ихъ пространными и уменьшающими его увѣренность въ усердіи ихъ къ пользамъ казны».

Настаивая въ своихъ предписаніяхъ на удержаніи пониженныхъ цѣнъ, Капцевичъ предписывалъ подчиненнымъ ему должностнымъ лицамъ не сомнѣваться въ успѣхѣ, не приходить «въ робость», не «терять духа».

Слѣдствіемъ этого явилось 40 просьбъ отъ крестьянъ ревизовавшимъ сенаторамъ, въ которыхъ крестьяне разныхъ округовъ жалуются, что исправники и другіе земскіе чиновники пріобрѣтали для казны хлѣбъ «принужденіемъ», платя за него значительно болѣе низкія цѣны противъ существовавшихъ. И не одни исправники сохраняли требуемую высшимъ начальствомъ бодрость духа при хлѣбныхъ заготовленіяхъ: «бывшія по притѣсненіямъ въ покупкѣ хлѣба слѣдствія и судебныя постановленія»,— замѣчаютъ сенаторы,—«примѣнялись къ волѣ Генералъ-Губернатора» [1]). Такимъ образомъ, въ полной мѣрѣ получало осуществленіе въ Сибири такое соотношеніе управленія и судебныхъ установленій, которое довольно мѣтко характеризуется формулой: «полиція указала, а судъ приговорилъ» [2]).

---

[1]) Арх. Сиб. Ком., Отд. IV, № 31, часть 2-я, тетрадь 3-я.

[2]) Ср. А. Д. Градовскій, Исторія и Администрація, 1871 г., стр. 495.

Указанная точка зрѣнія на значеніе началъ законности не ограничивалась одною отраслью управленія, а распространяла свое вліяніе на всю жизнь края.

Строй управленія не обезпечивалъ начала законности; высшіе органы управленія подавали примѣръ произвольныхъ дѣйствій; примѣръ оказывался заразительнымъ: неуваженіе къ закону въ одной отрасли управленія распространяло духъ произвола во всемъ составѣ администраціи края. Упомянутымъ сенаторамъ, напр., приходилось свидѣтельствовать, что «изъисканіями, по ихъ разпоряженіямъ произведенными во всѣхъ Округахъ Тобольской Губерніи, изъемля край Березовскій, откуда не поступало жалобъ, открыто не одно только правдоподобіе, но доказано формальными слѣдственными актами стѣсненіе и обремененіе крестьянъ и инородцевъ во всѣхъ тѣхъ предметахъ, на которые жалобы главнѣйше были приносимы, какъ-то: что въ теченіи 1825 года былъ въ подобіи поголовнаго нарядъ работниковъ отъ 15 до 60 лѣтъ для устроенія большой дороги, что въ то же время и въ теченіи 1826 года круто чрезъ екзекуцію взыскивались вмѣстѣ съ подушными податями вдругъ за два года денежныя земскія повинности, и что по многимъ волостямъ производилась мѣстнымъ начальствомъ вынужденная покупка въ казну хлѣба дешевыми цѣнами даже съ запрещеніемъ продавать оный на сторону по вольнымъ цѣнамъ» [1]).

Время земскихъ повинностей было тяжело, но оно было еще отягчено дѣйствіями, а иногда и бездѣйствіемъ органовъ управленія: «мѣры Тобольскаго Губернскаго Начальства», полагали сенаторы, «въ нарядахъ къ дорожнымъ работамъ въ расположеніи сихъ работъ, и во взысканіи податей и земскихъ повинностей посредствомъ екзекуцій, сами по себѣ были до крайности изнурительны и угнѣтательны для обывателей, а исполненіе сихъ мѣръ, отъ послабленій и попущеній того же Начальства и собственно по злоупотребленію исполнителей, удвоивало истощеніе и бѣдствіе обывателей» [2]).

Притомъ нужно замѣтить, что нѣкоторые разряды населенія не были чрезмѣрно отягчены податями; разоряло населеніе разстройство управленія, представлявшее столь удобную почву для

[1]) Сиб. Ок., Приложенія, VII, стр. 314.

[2]) Ibidem, стр. 314.

эксплоатаціи населенія, для развитія въ органахъ управленія инстинктовъ произвола и своекорыстія. Такъ, сенаторы утверждали, что «мѣра окладной крестьянской подати и необходимаго сбора на предметы, непосредственно къ земской повинности относящіеся, по строгому разчету сего сбора, съ отсѣченіемъ всякихъ излишествъ, не можетъ быть для крестьянъ—по видимому ихъ состоянію и способамъ въ земледѣліи, скотоводствѣ и въ прочихъ упражненіяхъ имъ присвоенныхъ — отнюдь обременительна, и они, не подвергаясь никакому излишнему отягощенію, свободно могутъ платить сію подать и повинности земскія, естьли только строгостію надзора со стороны мѣстныхъ начальствъ рѣшительно устранены и пресѣчены будутъ возпрещаемыя закономъ притѣсненія, обремененія и нерѣдко возникающіе скрытные сборы, подъ разными предлогами надобностей вымышляемые изъ своекорыстныхъ видовъ Чиновниками Земской полиціи и Волостными начальствами» [1]).

[1]) Сиб. Ок., Приложенія, VII, стр. 315. Эти «своекорыстные виды» могли съ особымъ удобствомъ развиваться въ Сибири, въ условіяхъ ея пространствъ, малолюдства, культурнаго уровня населенія. Но едва ли справедливо было бы возлагать всю отвѣтственность за это явленіе на упомянутые факторы: организація управленія имѣла свою долю, не только значительнаго, но и рѣшающаго вліянія. Предшествующее изложеніе дало намъ возможность неоднократно подходить къ этому вопросу. Здѣсь остается только замѣтить, что Сибирское Учрежденіе едва ли внесло въ организацію управленія начала контроля въ той мѣрѣ, которая совершенно необходима для устраненія «своекорыстныхъ видовъ» должностныхъ лицъ не какъ исключительныхъ, а какъ будничныхъ явленій повседневной дѣйствительности. И послѣ введенія Сибирскаго Учрежденія упомянутыя явленія достигали невѣроятнаго напряженія, не лишеннаго цинизма. Поборы «до такой степени вошли въ обычай въ горномъ мірѣ», читаемъ мы, напр., у В. И. Семевскаго (Рабочіе на Сибирск. Золот. Промысл., т. II, стр. 256, 257), «до такой степени казались вполнѣ законными, что когда между горнымъ исправникомъ сѣверной системы Енисейскаго округа и его помощникомъ произошло столкновеніе изъ-за дѣлежа «жалованья», получаемаго отъ золотопромышленниковъ, то помощникъ исправника подалъ въ Енисейское окружное полицейское управленіе оффиціальную жалобу на исправника, и послѣднее приняло ее и вошло въ ея разслѣдованіе, а исправникъ обратился по этому дѣлу съ конфиденціальнымъ письмомъ къ енисейскому губернатору».

При дальнѣйшемъ обостреніи отношеній исправника и его помощника все на той же почвѣ дѣлежа совмѣстно получаемыхъ взятокъ, «исправникъ донесъ губернатору, что его помощникъ медлитъ производствомъ слѣдствій, а послѣдній сослался на то, что не имѣетъ средствъ на разъѣзды, такъ какъ 30 коп. пайка, отпускаемаго ему золотопромышленниками съ каждаго рабочаго, недостаточно. Дѣло въ томъ, что золотопромышленники опредѣлили выдавать ис-

Указанное положенiе рождало не только безпорядки; оно склоняло органы управленiя на мѣстахъ къ искусительной мысли прикрыть свою бездѣятельность и свалить отвѣтственность за упущенiя на безгласныхъ, но едва ли въ разстройствѣ управленiя повинныхъ, инородцевъ: «мѣстныя начальства обѣихъ Губернiй, Тобольской и Томской», сообщали сенаторы, «для сокрытiя своей безпечности и упущенiй, не взирая на невозможность несостоятельныхъ оплачивать подати и повинности, всѣхъ осѣдлыхъ инородцевъ одинаково почитаютъ уклоняющимися, неповинующимися, и даже приписываютъ имъ родъ какого-то возмущенiя и непокорности власти тогда, какъ они совершенно о томъ не помышляютъ, и тогда, какъ дѣйствительно одна бѣдность и неимущество преграждаютъ имъ всякую возможность быть изправными» [1]).

Законодательныя опредѣленiя, касавшiяся инородцевъ, оказались мертвой буквой и сенаторы показывали, что «вообще въ Западной Сибири племена инородцевъ раздѣлены на разряды неосновательно, невѣрно и вопреки правиламъ въ Уставѣ изображеннымъ; многiе изъ сихъ племенъ въ крестьянскiй окладъ вписаны безъ разбора состоятельныхъ съ несостоятельными, и особенно по Тобольской Губернiи а) не было обращено вниманiе, дабы каждый изъ инородцевъ, включенный въ число осѣдлыхъ надѣленъ былъ указною пропорцiею земли съ угодьями, и многiя состоящiя въ сей Губернiи селенiя по нынѣ таковаго надѣленiя не имѣютъ, тѣ же инородцы, которые владѣли достаточнымъ количествомъ сихъ угодiй, вынуждены были заложить оныя или разпродать для взноса податей и повинностей; у иныхъ же зѐмли состоятъ въ спорѣ и тяжбахъ съ Бухарцами; при томъ б) раздѣленiе инородческихъ селенiй на Волости учинено вовсе не по узаконенiю въ Уставѣ, но безъ всякаго примѣненiя къ близости и удобствамъ мѣстоположенiя, — отъ чего и не могло быть ни надлежащаго уравненiя въ повинностяхъ общественныхъ, ни благоустройства въ сельскомъ управленiи» [2]).

правнику съ его помощникомъ по 1 руб. 50 коп. съ рабочаго; деньги долженъ былъ собирать исправникъ и дѣлиться съ помощникомъ по своему усмотрѣнiю. Исправникъ изъ 1 р. 50 к. взялъ 1 р. 20 к. себѣ, а 30 коп. отдалъ помощнику». Сравн. В. И. Семевскiй, op. cit. т. II, стр. 460—465, также ibidem, стр. 125.

[1]) Сиб. Ок., Приложенiя, VII, стр. 314, 315.

[2]) Сиб. Ок., Приложенiя, VII, стр. 314.

Мертвые законы[1]) и въ Сибири влекли за собою обычныя послѣдствія: законодательство оказывалось не въ силахъ сдержать органы управленія въ поставленныхъ имъ границахъ — разстройству управленія открывался просторъ въ такой степени, при которой возможны факты прямо отрицающіе идею управленія въ культурномъ государствѣ. Для примѣра откроемъ журналъ сибирскаго комитета $^5/_{26}$ іюля 1828 г., гдѣ про тобольскаго гражданскаго губернатора Бантышъ-Каменскаго читаемъ, что «бездѣйствіемъ и небреженіемъ съ своей стороны попустивъ земскихъ чиновниковъ, начальствовавшихъ конными и пѣшими

---

[1]) Убѣжденные въ мертвенности закона, сенаторы настоятельно предлагали:

«а) Не полагаясь отнюдь на выказываемое мѣстнымъ начальствамъ учиненнымъ будто бы сходно съ Уставомъ раздѣленіе племенъ на разряды, пересмотрѣть съ строжайшимъ вниманіемъ всѣ тѣ акты, на которыхъ сіе раздѣленіе основано и по которымъ допущено исполненіе, и сообразивъ оное съ истиннымъ разумомъ и силою Устава, сдѣлать на прямомъ онаго основаніи и во всемъ неотступно новый разборъ инородцевъ, къ Западной Сибири принадлежащихъ, и по сему ужè разбору, съ повѣркою онаго гдѣ надобность укажетъ на самыхъ мѣстахъ осѣдлости и кочевья инородцевъ составить расписаніе: кто по состоянію и выгодамъ своего заселенія и по сущей справедливости можетъ и долженъ вносить крестьянскій окладъ съ прочими повинностями сего сословія, и кто не можетъ; и за тѣмъ ужè состоятельныхъ и привыкшихъ къ земледѣлію оставить въ крестьянскомъ окладѣ, а несостоятельныхъ которые по неимуществу, по образу жизни, по промысламъ и слѣдовательно по самому закону въ Уставѣ принадлежатъ къ разряду кочевыхъ инородцевъ, зачислить въ ясачный окладъ.

«б) Изъ селеній осѣдлыхъ инородцевъ назначить особенныя Волости равномѣрно не иначе, какъ сообразно Уставу, соединяя и округляя оныя елико можно по сподручности и близости мѣстоположенія селеній, съ ограниченіемъ сихъ Волостей для удобнѣйшаго завѣдыванія оныхъ, число наличныхъ въ нихъ душъ между 500 и 600 каждую, не болѣе.

«в) Владѣемыя сими т.-е. осѣдлыми инородцами земли и всякія угодья чрезъ землемѣровъ немедленно и непремѣнно отмежевать и утвердить за ними формальнымъ образомъ, а объ отшедшихъ отъ нихъ по какимъ-либо неправильнымъ притязаніямъ заведенныя тяжебныя дѣла разобрать и окончить по старымъ крѣпостнымъ документамъ.

«г) Неимѣющихъ узаконенной пропорціи земли надѣлить не отложно по установленному порядку изъ принадлежащихъ казнѣ пустопорожнихъ земель.

«д) Впредь до разбора, на сію Коммиссію возлагаемаго, и до учиненія новаго раздѣленія инородцевъ на разряды возпретить екзекуціонное вымогательство недоимокъ и податей по нынѣ существующему раздѣленію и предоставить взносъ оныхъ однимъ состоятельнымъ на обыкновенномъ положеніи».— Сиб. Ок., Приложенія, VII, стр. 315, 316.

вооруженными командами, наряжаемыми для екзекуцій и для усмиренія мнимыхъ бунтовъ (которыхъ никогда, какъ свидѣтельствуютъ Сенаторы, на самомъ дѣлѣ не было) простирать своеволіе до жестокости, наносить сельскимъ жителямъ побои, изтязанія, вымогать отъ нихъ взятки, раззорять ихъ имущество до того, что у нѣкоторыхъ крестьянъ даже образà снимались со стѣнъ,—Бантышъ-Каменскій, и по прибытіи Сенаторовъ на мѣсто возложенной на нихъ по Высочайшему Повелѣнію ревизіи, дѣйствовалъ неправильно: ибо вмѣсто того, чтобъ на основаніи предписаній ихъ удостовѣриться чрезъ благонадежныхъ чиновниковъ, отъ чего именно татары не платятъ податей, по упорству ли или по бѣдности, онъ въ заключеніяхъ своихъ по сему предмету ограничивался донесеніями Земскихъ Исправниковъ о мнимыхъ возмущеніяхъ, не взирая на то, что донесенія сіи не имѣли законной достовѣрности, представлялъ оныя на разрѣшеніе Сенаторовъ, медлилъ исполненіемъ ихъ предписаній и вообще усиливался наклонить ихъ къ предполагаемой имъ мѣрѣ екзекуціоннаго понужденія, послѣдствіями своими столь бѣдственнаго. Когда же Сенаторы для приведенія въ точную извѣстность, по какимъ именно причинамъ инородцы останавливаются платежемъ податей, и для испытанія ихъ въ семъ случаѣ мѣрами кротости, а не строгостію екзекуцій чрезъ казаковъ, откомандировали отъ себя въ татарскія селенія Совѣтника Главнаго Управленія Статскаго Совѣтника Коллета, по ревности къ службѣ и опытности лично имъ Сенаторамъ извѣстнаго: то Бантышъ-Каменскій послалъ по слѣдамъ его въ Индерскую волость другаго слѣдователя, Титулярнаго Совѣтника Рѣзанова, каковое слѣдствіе, за откомандированіемъ Совѣтника Главнаго Управленія, не могло быть умѣстно ни по званію Рѣзанова, ни по лѣтамъ, ни по опытности, ни даже по его нравственности, и на самомъ дѣлѣ показало только неблагонамѣренность сего Чиновника» [1]).

Такія явленія были возможны въ Тобольской губерніи, ближайшей изъ сибирскихъ къ Европейской Россіи, къ центру государства; порядки въ этой губерніи, въ эпоху ревизіи 1819 г., были найдены въ относительно удовлетворительномъ положеніи, сравнительно съ тѣми, которые господствовали въ Восточной Сибири.

---

[1]) Сиб. Ок. Приложенія, VII, стр. 318, 319.

Не меньшаго напряженія должно было достигать разстройство управленія въ глухихъ мѣстностяхъ сибирскаго края, напр. на золотыхъ промыслахъ, гдѣ не рѣдки были явленія, составляющія, какъ мы выразились выше, живое отрицаніе самой идеи управленія въ культурномъ государствѣ.

Въ атмосферѣ неуваженія къ человѣческой личности, доходившаго до истязанія провинившихся [1]), а подчасъ и невинныхъ [2]),

---

[1]) См. мастерское описаніе примѣнявшагося и въ Сибири наказанія шпицрутенами у Д. Ровинскаго—Русскія народныя картинки, кн. V, Сборн. отд. русск. языка и словесн. Имп. Акад. Наукъ, т. XXVII, Спб. 1881 г., стр. 323—324. Сравн. В. И. Семевскій, Рабочіе на Сибир. Золот. Промысл., т. I, стр. 283: «Жизнь рабочихъ на Алтайскихъ золотыхъ промыслахъ была вообще очень тяжела, но она дѣлалась особенно ужасною вслѣдствіе тѣхъ суровыхъ тѣлесныхъ наказаній, какія здѣсь существовали. Наказанія розгами налагались или административно-мѣстною властью на промыслѣ (приставомъ) и по предписанію горнаго управленія, или военнымъ судомъ; первыя бывали со внесеніемъ и безъ внесенія въ формуляръ рабочаго, вторыя всегда со внесеніемъ. За неисполненіе урока наказывали розгами и палками; за первый побѣгъ, особенно если бѣжавшій самъ возвращался, обыкновенно наказывали розгами отъ 50 до 150 ударовъ, причемъ иногда ихъ переводили на работу въ рудники, но чаще отсылали на тотъ же золотой промыселъ. Наказаніе розгами налагалось иногда и за кражу».

Имѣются свѣдѣнія о тѣлесныхъ наказаніяхъ въ Сибири, достигавшихъ такой жестокости, что «въ видѣ простой административной расправы» давали одному наказуемому «по 300 розогъ въ двѣ руки», заковывали въ кандалы «кругомъ», т. е. не только по рукамъ и ногамъ, но еще соединяли руки и ноги желѣзными перекладинами. — В. И. Семевскій, op. cit., т. I, стр. 324; сравн. также ibidem, т. II, стр. 444 и слѣд.

[2]) «Гаврила Устюжанинъ писалъ съ Прокопьевскаго пріиска въ іюлѣ 1838 г.», читаемъ мы у Семевскаго (Рабочіе на Сибир. Золот. Пром., т. I, стр. 137), «что наканунѣ къ нему явились съ Екатерининскаго пріиска прикащикъ Шагановъ и рабочіе-поселенцы Осиповъ, Кіянъ и Алексѣевскій и объявили, что на ихъ пріискъ пріѣзжалъ отдѣльный засѣдатель по частнымъ золотымъ промысламъ Розенбергъ съ тремя казаками и управляющимъ Вознесенскимъ пріискомъ Мясникова, Панаевымъ, «весьма въ пьяномъ видѣ», и засѣдатель безъ всякаго спроса, неизвѣстно по какой причинѣ, началъ бить по щекамъ рабочихъ Алексѣевскаго и Осипова. Когда прикащикъ Шагановъ спросилъ у Розенберга: «что ему нужно, и за что бьетъ рабочихъ», то управляющій Панаевъ сталъ просить засѣдателя, чтобы онъ наказалъ Шаганова, и тотъ велѣлъ казакамъ отстегать его плетьми. Когда, послѣ наказанія, Шагановъ побѣжалъ въ комнату, засѣдатель поймалъ его и самъ началъ бить его. Затѣмъ, опять-таки по просьбѣ Панаева, Розенбергъ наказалъ плетьми рабочаго Кіяна и приказалъ казакамъ вести его за бороду; этого несчастнаго вели такимъ образомъ версты три, причемъ казаки и Панаевъ стегали его плетьми.

при безнаказанности преступленія и порока, поощрявшей развитіе разврата въ невѣроятныхъ предѣлахъ[1]), воспитывались типы должностныхъ лицъ самыхъ различныхъ іерархическихъ положеній съ тождественнымъ міровоззрѣніемъ относительно пріемовъ управленія и способовъ воздѣйствія на подвѣдомственное населеніе.

Къ упомянутому типу принадлежалъ и главный начальникъ Алтайскихъ заводовъ Бекманъ[2]), позволявшій себѣ употребленіе пытокъ, и горный исправникъ Поповъ, и урядникъ Нѣмчиновъ[3]),

---

Нѣсколько рабочихъ подтвердили Устюжанину этотъ разсказъ. Описанная расправа была произведена, вслѣдствіе шурфованія въ какомъ-то спорномъ мѣстѣ, и послѣ нея, какъ писалъ Устюжанинъ, рабочіе не пошли на работу, опасаясь подвергнуться такому же тѣлесному наказанію, а рабочій Кіянъ послѣ наказанія такъ заболѣлъ, что просилъ исповѣдать и причастить его».

[1]) «Ужасное положеніе женщины на промыслахъ», говоритъ В. И. Семевскій (Рабочіе на Сибир. Золот. Промысл., т. II, стр. 411), «доходитъ до того, что ее иногда «проигрываютъ въ карты, уступаютъ одинъ другому по особому договору». Въ тайгѣ есть обычай подъ названіемъ «помочи», который заключается въ томъ, что артель рабочихъ, желая наказать какую-либо женщину, преимущественно болѣе легкаго поведенія, заводитъ ее въ болѣе отдаленное мѣсто, по очереди насилуетъ, замучиваетъ ее, и она умираетъ отъ непосильныхъ страданій».

[2]) Про главнаго начальника Алтайскихъ заводовъ въ 1851—1857 гг., Бекмана, одинъ изъ современниковъ говоритъ: «это былъ тиранъ, какихъ Европа не знаетъ уже со временъ инквизиціи. Онъ нерѣдко пыталъ людей; и даже находилъ въ этомъ наслажденіе. Обыкновенный его пріемъ состоялъ въ засовываніи несчастному допрашиваемому мокраго платка въ ротъ, пока не начиналъ человѣкъ задыхаться и кровь не показывалась изъ горла. Но бывали пріемы и лучше. Нѣкоторыхъ онъ раздѣвалъ и приказывалъ бить перышкомъ по такимъ частямъ тѣла, которыя быстро у того распухали, производя ощущеніе невыносимой боли».—В. И. Семевскій, Рабочіе на Сибир. Золот. Промысл., т. I, стр. 286.

[3]) Горный исправникъ Поповъ несправедливымъ и жестокимъ обращеніемъ съ рабочими въ недавнее время допустилъ установленіе на Благовѣщенскомъ пріискѣ Прибрежно-Витимской К° слѣдующихъ порядковъ: «непринятаго въ больницу рабочаго отсылаютъ въ казачью; тамъ продержатъ въ карцерѣ нѣсколько дней и иногда высѣкутъ, а управленіе съ своей стороны за дни, проведенные подъ арестомъ, пишетъ штрафъ, какъ за самовольный прогулъ; случается и такъ: больной рабочій, не принятый въ больницу, боясь попасть въ казачью и быть наказаннымъ, уходитъ лѣтомъ въ лѣсъ и лежитъ тамъ, пока поправится, причемъ отлучка сама собою пишется штрафомъ».

Съ того же пріиска шли жалобы на «дерзкое обращеніе урядника Нѣмчинова съ рабочими», которое «давно породило къ нему ненависть... Онъ, кромѣ

на Благовѣщенскомъ пріискѣ Прибрежно-Витимской К°, и различные своеобразные администраторы на Карійскихъ промыслахъ [1]).

Забвеніе закономѣрнаго порядка у сельскихъ и волостныхъ правленій достигаетъ до участія въ спаиваніи рабочаго люда и привлеченіи его «почти силой» къ наемкѣ на работы [2]).

ареста, продолжающагося иногда по нѣскольку дней, и наказанія розгами, постоянно и крѣпко билъ рабочихъ собственноручно, приказывалъ рабочему, кромѣ наказанія арестомъ, чистить ретирады, около помѣщенія рабочихъ: такое наказаніе считается у рабочихъ постыднымъ». Полицейскіе казаки подъ присягой показали, что урядникъ Нѣмчиновъ «дерзко обращался съ рабочими: билъ арестованныхъ и наказывалъ ихъ розгами до 50 ударовъ». Изъ штрафного журнала, выданнаго уряднику Благовѣщенскаго пріиска, видно, что рабочіе подвергались наказанію розгами даже до 100 ударовъ, аресту болѣе семи дней и вмѣстѣ съ тѣмъ штрафу. При этомъ бывали случаи одновременнаго наказанія арестомъ на хлѣбѣ и водѣ на трое сутокъ и розгами (по приказанію горнаго исправника) не только поселенцевъ, но и полноправнаго крестьянина».— В. И. Семевскій, Рабочіе на Сиб. Золот. Промысл., т. II, стр. 442, 443. Сравн. ibidem, стр. 444 и слѣд., гдѣ сообщаются свѣдѣнія о витимскомъ исправникѣ Траскинѣ. Сравн. также ibidem, т. I, стр. 323 и слѣд.

[1]) Вотъ что разсказываетъ В. И. Семевскій (Рабочіе на Сиб. Золот. Промысл., т. II, стр. 585) про одного полковника, коменданта надъ каторжными на Карійскихъ промыслахъ: «При отсутствіи какихъ бы то ни было служебныхъ достоинствъ, онъ обладалъ, однако, почти художественною способностью извлекать доходы даже оттуда, гдѣ, казалось, ихъ и быть не могло, затѣмъ крайней жестокостью и непробуднымъ пьянствомъ. Съ его поступленіемъ, на Карѣ началась какая-то дикая вакханалія мѣстнаго, грубаго, невѣжественнаго чиновничества. Арестанты были совершенно забыты во всемъ, кромѣ работъ, которыя никогда, по словамъ старожиловъ, исключая развѣ знаменитаго разгильдѣевскаго времени, не были такъ тяжки. Ходили они почти наги, ѣли отвратительно. Небывалый произволъ мелкой чиновной сошки, вродѣ приставниковъ и горныхъ урядниковъ, достигъ ужасающихъ размѣровъ. Взяточничество этой тли съ арестантовъ хлѣбомъ, деньгами, казенной одеждой, за избавленіе отъ непосильной работы или несправедливаго наказанія, практиковалось совершенно открыто. Завѣдующему все это было извѣстно, но онъ не принималъ никакихъ мѣръ и ограничивался «спускомъ шкуры» съ тѣхъ арестантовъ, которые въ отчаяніи прибѣгали къ нему съ жалобами. Самъ онъ въ это время пилъ безъ просыпа на счетъ подрядчиковъ-евреевъ, съ которыми находился въ большой пріязни».

[2]) В. И. Семевскій, Рабочіе на Сиб. Золот. Промысл., т. I, стр. 333. Въ упомянутомъ трудѣ читаемъ далѣе: «цифры казенныхъ и общественныхъ сборовъ, взыскиваемыхъ съ поселенцевъ волостнымъ начальствомъ, «бываютъ изумительны, потому что никто ихъ не контролируетъ, все зависитъ отъ волостного писаря». Золотопромышленникъ Пестуновъ упоминаетъ въ своей запискѣ (1863 г.) о разныхъ темныхъ поборахъ въ размѣрѣ отъ 5

Эти явленія, имѣющія глубокіе корни въ прошломъ сибирскаго управленія, стоятъ въ зависимости не столько отъ личныхъ свойствъ органовъ управленія, сколько отъ самой административной системы. Послѣдняя отзывалась на мѣстности и на центрѣ государства; не только мѣстныя общественныя силы не могли при упомянутой системѣ добиться удовлетворенія непрестанно нарождающихся жизненныхъ потребностей, но и само центральное правительство оказывалось въ затрудненіи осуществить на дѣлѣ свои заботы о нуждахъ мѣстности, — заботы, которыя должны были замѣнить, насколько это вообще представлялось возможнымъ, слабость областной самодѣятельности. Даже при желаніи быть полезнымъ, органы управленія были поставлены въ положеніе зависимое отъ произвола высшаго начальства и безотвѣтственное передъ закономъ. Какъ неоднократно уже замѣчено, у второстепенныхъ мѣстныхъ властей должно было явиться уныніе мысли при видѣ своего безсилія отстоять закономъ отмѣченные предѣлы вѣдомства исправляемой должности отъ посягательствъ высшаго администратора или даже его канцеляріи. Естественно появляется у должностныхъ лицъ на мѣстахъ упадокъ духа, когда всѣ ихъ представленія высшему правительству, закономѣрно обставленныя, касающіяся самыхъ жизненныхъ нуждъ мѣстности, оставляются безъ вниманія, когда служеніе государству теряетъ всякое идейное содержаніе, когда затеривается сознаніе, что высшій администраторъ не въ правѣ относиться съ пренебреженіемъ или безразличіемъ къ нуждамъ и

до 10 р. кромѣ трехрублеваго сбора за выдачу паспорта, въ счетъ задатка рабочаго. Золотопромышленникъ Латкинъ указываетъ на случай платежа податей, волостныхъ повинностей и поборовъ до 40 руб., а Асташевъ въ своей запискѣ говоритъ, что за одного рабочаго приходится уплачивать до 50 р. И изъ одного предписанія предсѣдателя совѣта главнаго управленія Восточной Сибири (1869 г.) мы узнаемъ, что въ волостяхъ при наймѣ съ рабочихъ удерживали иногда по 45 руб. съ человѣка, въ томъ числѣ по 10 руб. «подъ предлогомъ исправленія дорогъ». Такія же жалобы раздавались въ 50-хъ годахъ, раздаются и въ настоящее время.

«Рабочіе изъ ссыльно-поселенцевъ, по словамъ корреспонденціи изъ Красноярска, присылаются «на пріиски, какъ слышно, при содѣйствіи волостныхъ писарей»; къ посредничеству этихъ писарей прибѣгали при наймѣ рабочихъ еще въ 40-хъ годахъ, а для первой половины 60-хъ годовъ этотъ фактъ подтверждается запиской золотопромышленника Пестунова». — В. И. Семевскій, op. cit., т. I, стр. 334.

потребностямъ населенія, которыя ждутъ отъ него помощи и содѣйствія, ибо такой отказъ органъ управленія дѣлаетъ отъ имени государства и, слѣдовательно, въ случаѣ несправедливаго или нераціональнаго отказа наноситъ вредъ государству и роняетъ правительство, которое представляетъ. Органы управленія не призваны «миловать»; осуществляя задачи государства, они исполняютъ свой долгъ.

Какъ ни просты и ясны эти положенія, приведенные выше факты убѣждаютъ насъ въ томъ, что Сибирское Учрежденіе при своемъ примѣненіи не оказалось въ силахъ организовать систему управленія, способную осуществить эти начала въ жизни. Непремѣннымъ слѣдствіемъ долженъ былъ явиться упадокъ органовъ мѣстнаго управленія. Послѣдній поощряетъ еще болѣе высшихъ администраторовъ къ своевластію, ибо даетъ имъ повидимому основаніе не довѣрять своимъ подчиненнымъ, даже въ предѣлахъ ихъ закономъ указанной компетенціи.

Возможность прикрыть себя отъ отвѣтственности бумажнымъ дѣлопроизводствомъ поощряла высшихъ сибирскихъ администраторовъ къ управленію краемъ въ путяхъ развитія личной власти не смотря на введеніе Учрежденія 1822 г., и это потому, что упомянутое Учрежденіе искало въ «формахъ производства дѣлъ» средства вывести сибирское управленіе на путь законности. Въ то время оставалась въ тѣни другая сторона дѣла: формы облегчаютъ лишь сохраненіе законности въ управленіи, если это начало само по себѣ живуче, если оно питается собственными корнями въ строѣ управленія даннаго государства; при отсутствіи такихъ корней, пренебреженіе къ началу законности въ строѣ установленій не можетъ быть устранено однимъ лишь соблюденіемъ формъ. Болѣе того, формы бумажнаго дѣлопроизводства могутъ сдѣлаться опасными, такъ какъ, прикрывая бездѣятельность или даже злоупотребленія органовъ управленія бюрократическимъ многописаніемъ, упомянутыя формы позволяютъ высшимъ властямъ сохранять увѣренность въ напряженной дѣятельности всего строя управленія, дѣлающаго де возможное для обезпеченія общаго благополучія, а подчиненнымъ органамъ управленія вселяютъ искусительную мысль, что бумажное дѣлопроизводство можетъ всегда прикрыть отъ взысканій, при умѣніи «отписаться».

Отсутствіе законныхъ сдержекъ для органовъ управленія при необходимости—замѣнить творческую работу «производствомъ»

бумажныхъ дѣлъ по опредѣленнымъ формамъ, подавляетъ лучшія стремленія и начинанія дѣятелей бюрократическаго строя, оказывая на нихъ разлагающее вліяніе: сама машина бюрократическаго строя становится своимъ бумажнымъ дѣлопроизводствомъ до такой степени неповоротливой и громоздкой, что не только дѣлается мало чувствительной къ запросамъ жизни на мѣстахъ, но и туго поддается воздѣйствіямъ центральнаго правительства, скажемъ болѣе—велѣніямъ Верховной Власти.

И въ сибирскомъ управленіи можно найти подкрѣпленіе выставленнаго положенія; такъ напр. обстоятельства, сопутствовавшія обсужденію и рѣшенію вопроса о вызовѣ въ Петербургъ якутскихъ депутатовъ, даютъ цѣнный матеріалъ въ упомянутомъ направленіи. Сибирскій комитетъ, въ засѣданіи 10-го декабря 1829 года, разсматривалъ записку министра внутреннихъ дѣлъ (отъ 12-го ноября 1829 года) по вопросу о возможности дозволить якутскимъ инородческимъ старшинамъ, согласно изъявленному ими желанію, отправить отъ себя въ Петербургъ одного или двухъ депутатовъ, которые бы, сообразно бывшимъ примѣрамъ, были бы представлены Государю для объясненія своихъ общественныхъ нуждъ.

Въ положеніи сибирскаго комитета по этому дѣлу читаемъ: «Комитетъ, находя, что депутаціи таковыя естьли онѣ и были иногда допускаемы, никогда не приносили никакой пользы ни Правительству, ни народу кромѣ тщетныхъ издержекъ, положилъ: означенное домогательство инородцевъ отклонить, внушивъ имъ, что объ общественныхъ ихъ нуждахъ они могутъ представлять на установленномъ порядкѣ мѣстному Начальству, Областному, Губернскому и Главному, а особливо въ настоящее время они могутъ со всею удобностью изъяснить оныя Комиссіи, которая для составленія новыхъ окладныхъ ясачныхъ книгъ къ нимъ послана и имѣетъ предписаніе входить въ разсмотрѣніе таковыхъ представленій и что въ случаѣ неудовольствія ихъ на рѣшеніе мѣстнаго управленія, они могутъ безпрепятственно присылать свои просьбы Министерству Внутреннихъ Дѣлъ или даже на Высочайшее Имя» [1]).

---

[1]) Арх. Сиб. Ком., Журн. Сиб. Ком. 1829 года, присут. 10-го декабря, подписано 24-го декабря, № 29.

На приведенный журналъ, подписанный княземъ А. Н. Голицынымъ, въ качествѣ предсѣдательствующаго, и членами—Сперанскимъ, графомъ Канкринымъ и Закревскимъ, послѣдовала резолюція императора Николая I, подписанная ген.-ад. Адлербергомъ [1]): «Государь Императоръ, не изъявляя согласія на заключеніе Комитета, Высочайше повелѣть соизволилъ дозволить Якутскимъ Инородческимъ старшинамъ прислать въ С.-Петербургъ депутатовъ» [2]).

Такимъ образомъ императоръ Николай I совершенно опредѣленно не далъ своего одобренія высказанному сибирскимъ комитетомъ воззрѣнію на способы узнанія общественныхъ нуждъ чрезъ депутатовъ, какъ на мѣру, не приносящую «никакой пользы ни Правительству, ни народу, кромѣ тщетныхъ издержекъ». Несмотря на это, однако, якутскіе депутаты въ Петербургъ допущены не были..... Это невѣроятное на первый взглядъ обстоятельство фактически совершенно достовѣрно: ясно выраженная воля императора Николая I не получила иного осуществленія въ жизни, кромѣ канцелярскаго «исполненія» по Высочайшей резолюціи [3]), потому что органы управленія, какъ центральнаго, такъ и мѣстнаго не допустили депутатовъ до Петербурга.

Прикрываясь отъ отвѣтственности бумажнымъ дѣлопроизводствомъ, мѣстныя власти Восточной Сибири, имѣвшія, можетъ быть, причины не желать отправленія якутскихъ депутатовъ въ столицу, затянули подъ разными предлогами выборъ и отправленіе депутатовъ на цѣлыхъ 8 лѣтъ, а въ 1837 году добились разрѣшенія не высылать депутатовъ въ Петербургъ. Насколько убѣдительно обоснована была мѣстными властями Восточной Сибири отмѣна состоявшагося разрѣшенія, предоставимъ судить читателю изъ подлиннаго журнала сибирскаго комитета, въ которомъ значилось:

«Въ слѣдствіе послѣдовавшаго въ исходѣ 1829 года Высочайшаго повелѣнія о дозволеніи Якутскимъ инородческимъ Старши-

---

[1]) Участіе графа Адлерберга въ этомъ дѣлѣ нужно, вѣроятно, объяснить тѣмъ, что сборъ ясака, вносимаго сибирскими инородцами, состоялъ въ вѣдомствѣ Кабинета Его Величества.

[2]) Резолюція отъ 26-го декабря 1829 года.

[3]) Исполненіе по Высочайшей резолюціи отъ 26-го декабря 1829 года состоялось по журн. сиб. ком. 28-го декабря 1829 года за № 37.

намъ прислать въ С.-Петербургъ депутатовъ, для представленія ихъ Его Императорскому Величеству и объясненія о общественныхъ нуждахъ, — были избраны инородческимъ обществомъ два депутата, отправленіе которыхъ въ столицу было однако-жъ остановлено по случаю прикосновенности ихъ къ дѣлу, по производству ими съ обществъ незаконныхъ поборовъ и что на сдѣланное тогда же якутамъ предложеніе выбрать другихъ депутатовъ, они, не изъявивъ своего согласія, рѣшились дожидаться окончанія слѣдствія. Нынѣ же изъ вступившихъ въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ донесеній генералъ-губернатора Восточной Сибири видно, что отправить депутатовъ въ С.-Петербургъ желали одни родоначальники Якутскаго народа, изъ коихъ многіе въ послѣдствіи сами объявили генералъ-губернатору, во время обозрѣнія имъ въ 1836 году Якутской области, что за прибытіемъ его не имѣютъ надобности посылать депутатовъ и что просьбы ихъ, составлявшія предметъ депутаціи, имѣлись уже въ виду мѣстнаго начальства и получили законное направленіе.

«По симъ причинамъ министръ внутреннихъ дѣлъ полагаетъ, что на отправку означенной депутаціи нынѣ не предстоитъ никакой надобности» [1]).

Сибирскій комитетъ согласился съ заключеніемъ министра внутреннихъ дѣлъ, хотя было небезъизвѣстно, что якутскіе депутаты имѣютъ основательныя причины добиваться пріѣзда въ Петербургъ [2]).

---

[1]) Арх. Сиб. Ком., Журн. Сиб. Ком., 1837 г. октября 15 дня, № 40, подписанный кн. А. Н. Голицынымъ въ качествѣ предсѣдательствующаго и членами: Сперанскимъ, графами Канкринымъ, Чернышевымъ, Бенкендорфомъ, Радофиникинымъ и Блудовымъ.

[2]) Ген.-губ. Лавинскій сообщалъ м. в. д., а послѣдній сиб. ком., что «Якутскіе депутаты должны ходатайствовать: 1) объ утвержденіи новыхъ степныхъ законовъ, составленныхъ въ 1824 году Якутскими Депутатами въ Иркутскомъ Комитетѣ и представленныхъ въ Сибирскій Комитетъ; а въ случаѣ не утвержденія чего-либо изъ оныхъ, о позволеніи имъ вновь ходатайствовать объ ихъ утвержденіи; 2) объ оставленіи за ними перевозки казенныхъ тяжестей изъ Якутска въ Охотскъ въ видѣ общественной повинности, на условіяхъ нынѣшняго контракта и по цѣнамъ, какія на торгахъ чрезъ каждые 4 года будутъ установляемы; 3) объ учрежденіи для нихъ въ Якутскѣ вспомогательной кассы или заемнаго Банка изъ пожертвованной въ пользу ихъ Россійско-Американскою Компаніею въ 1822 году суммы единовременно 10.000 руб. и ежегодно жертвуемыхъ 2,000 руб., обращающихся въ Иркут-

Приведенные факты могутъ служить для поясненія весьма распространеннаго мнѣнія, будто водвореніе въ управленіи началъ законности и контроля представляется одностороннимъ интересомъ гражданъ, подчиняющихся государственной власти. Мы видимъ на примѣрѣ изъ жизни, что надежная внутренняя организація управленія, дѣйствительно подчиненнаго законодательству и охраняемаго отъ промаховъ и ошибокъ контролемъ независимаго суда, является общимъ интересомъ и правительства, и общества, ибо только при наличности этой организаціи самый строй государственнаго управленія не будетъ служить тормазомъ для проведенія въ жизнь извѣстной идеи, которую сами представители государственной власти признаютъ достойною развитія. Ибо не надо думать, чтобы судьба якутскихъ депутатовъ являлась фактомъ единичнымъ [1]).

скомъ Приказѣ Общественнаго Призрѣнія; 4) о дозволеніи учредить при Якутской Степной Думѣ словесную расправу 3-ей степени; 5) о возвращеніи прослужившимъ у нихъ 10 лѣтъ головами уничтоженнаго званія Князца и дарованіи имъ личныхъ правъ, кои могли бы служить имъ наслѣдственнымъ преимуществомъ, какъ въ отличіи между народомъ, такъ въ избавленіи ихъ отъ тѣлеснаго наказанія и предоставленіи права пріобрѣтать собственныя земли; 6) о принятіи исправленія и расчистки дорогъ на счетъ общихъ земскихъ повинностей, и 7) о предоставленіи Якутамъ содержанія по Якутской области почтовой и обывательской гоньбы въ родѣ личной повинности за цѣну, по окончательной переторжкѣ опредѣленную». Но генералъ-губернаторъ не могъ, конечно, ручаться, чтобы у якутовъ не было и иныхъ нуждъ и желаній, о которыхъ они не могли рѣшиться сообщить мѣстнымъ органамъ управленія. Арх. Спб. Ком., Отд. V, № 15, представленіе м. в. д. въ спб. ком. отъ 10 іюля 1837 г., № 3330.

[1]) Для освѣщенія вопроса весьма полезно обратить вниманіе на судьбу права дворянскихъ собраній избирать и отправлять депутатовъ. Извѣстно, что жалованная грамота дворянству императрицы Екатерины II (П. С. З., т. XXII, № 16187) признавала за собраніемъ дворянства, кромѣ права «представить Генералъ-Губернатору или Губернатору о своихъ общественныхъ нуждахъ и пользахъ» (§ 47), еще и полномочіе избранія и отправленія депутатовъ.

«Подтверждается Собранію Дворянства», читаемъ мы въ § 48 жалованной грамоты, «дозволеніе дѣлать представленія и жалобы чрезъ Депутатовъ ихъ какъ Сенату, такъ и Императорскому Величеству, на основаніи узаконеній».

Къ эпохѣ перваго изданія свода законовъ произошли съ этими законодательными опредѣленіями существенныя измѣненія. Дворянское собраніе лишается права говорить органамъ власти въ губерніи о своихъ «общественныхъ» нуждахъ и пользахъ; этотъ терминъ опущенъ въ редакціи свода, вѣроятно, какъ несущественный (Св. Зак., изд. 1832 г., Зак. о Состоян., Кн. I, Разд. I, Гл. II, ст. 81), хотя едва ли не въ немъ лежалъ центръ тяжести за-

Упомянутая уже ревизія Западной Сибири сенаторами Безроднымъ и кн. Куракинымъ раскрыла, напр., факты, аналогичные якутскимъ. До пріѣзда въ Сибирь сенаторовъ, злоупотребленія по управленію въ Тобольской губерніи оставались скрытыми. «Даже всеподданнѣйшая жалоба»,—свидѣтельствовалъ сибирскій

конодательнаго опредѣленія, связь дворянскаго собранія съ сенатомъ умаляется, ибо исчезаетъ существенное право собранія отправлять въ сенатъ депутатовъ: это право какъ бы замѣнено личными ходатайствами губернскаго предводителя, которому законъ указываетъ однако путь не въ сенатъ, а въ министерство внутреннихъ дѣлъ.

Самыя «представленія» дворянскихъ собраній Верховной Власти, извѣстныя жалованной грамотѣ, исчезаютъ по закону 1831 года (2 П. С. З., т. VI, № 4989), остаются одни «прошенія», именуемыя въ другихъ случаяхъ «жалобами», хотя очевидно представленіе объ общественныхъ нуждахъ по содержанію значительно шире жалобы, ибо можетъ вовсе и не заключать послѣдней. Отправленіе депутатовъ, предоставленное императрицей Екатериной II иниціативѣ собранія, получаетъ существенное измѣненіе.

«Оно имѣетъ право», читаемъ мы про дворянское собраніе въ сводѣ законовъ (Зак. о Состоян., изд. 1832 г., Кн. I, Разд. I, Гл. II, ст. 82), «приносить таковыя прошенія, адресуя конверты въ собственныя руки Императорскаго Величества; если же для объясненія жалобы признано будетъ нужнымъ вызвать Депутатовъ, то Дворянство присылаетъ ихъ въ числѣ не болѣе трехъ и сіи Депутаты имѣютъ быть снабжены уполномочіемъ, подписаннымъ Губернскимъ и Уѣздными Предводителями, съ подробнымъ означеніемъ въ ономъ всѣхъ предметовъ, ходатайству ихъ порученныхъ. Когда въ числѣ Депутатовъ будетъ находиться Губернскій Предводитель: то уполномочіе подписывается всѣми Уѣздными Предводителями Дворянства. О назначенныхъ Депутатами, Начальникъ Губерніи доноситъ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ».

Это отношеніе къ депутатамъ, избираемымъ дворянскими собраніями, получило и дальнѣйшее развитіе. Въ изданіи свода 1842 г. законъ уже прямо говоритъ объ избраніи депутатовъ «на случай вызова оныхъ правительствомъ» (Св. Зак., изд. 1842 г.; Зак. о Состоян., Кн. I, Разд. I, ст. 106) и дополняетъ списокъ предметовъ, могущихъ составить содержаніе ходатайствъ упомянутыхъ депутатовъ слѣдующимъ постановленіемъ: «дворянство можетъ также, по окончаніи выборовъ, отправлять Депутатовъ для принесенія Императорскому Величеству отъ лица дворянства всей губерніи вѣрноподданническаго благодаренія за Всемилостивѣйше дарованныя оному права и преимущества, испросивъ на сіе предварительно Высочайшее соизволеніе» (Св. Зак., изд. 1842, Зак. о Состоян., Кн. I, Разд. I, ст. 107; также и 2 П. С. З., т. VI, № 4989, § 9). Ср. Градовскій, Начала, III, стр. 367—369; Коркуновъ, Русск. Госуд. Пр., I, изд. 1893 г., стр. 220—222; Engelman, Das Staatsrecht des Russichen Reiches, стр. 103 и слѣд. дѣлаетъ цѣнныя замѣчанія объ общемъ направленіи дѣятельности бюрократіи по упомянутому вопросу. «Willkür und gesetzliche Ordnung», замѣчаетъ названный ученый, «schliessen einander aus».

комитетъ,—«крестьянъ Туринскаго Округа, Кушиновской Волости, преданныхъ суду за буйство и неповиновеніе въ платежѣ повинности, принесенная Государю Императору на противозаконныя дѣйствія чиновниковъ, производившихъ слѣдствіе и пристрастное производство онаго,—обратившая на себя особое Высочайшее Вниманіе, и по положенію Комитета Министровъ, Высочайше утвержденному 2-го Генваря 1826 года, препровожденная на мѣсто съ тѣмъ, чтобы по оной произведено было строжайшее изслѣдованіе чрезъ благонадежнаго чиновника и чтобы виновные въ злоупотребленіи власти своей не были оставлены безъ законнаго взысканія,—оставлена была Губернскимъ начальствомъ по его, Бантышъ-Каменскаго, разпоряженію безъ всякаго (какъ изъясняютъ Сенаторы) уваженія и даже не было ни отъ кого никуда донесенія о томъ, чѣмъ и какъ исполнено сіе Высочайшее Повелѣніе» [1]).

---

[1]) Арх. Сиб. Ком., журн. сиб. ком. 1828 г., присут. 5 іюля; подписано 26 іюля, № 34. Сравн. Сиб. Ок., Приложенія, VII, стр. 318.

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Попытки исправленій Сибирскаго Учрежденія.

Въ предшествующемъ изложеніи мы имѣли случай указать, при какихъ условіяхъ сдѣлана была попытка осуществить историческую задачу реформы сибирскаго управленія, насколько богато было содержаніе какъ текста, такъ и мотивовъ этого законодательнаго акта, насколько послѣдній остался мертвой буквой, не найдя себѣ осуществленія въ жизни.

Мы видѣли, какое идейное значеніе имѣли руководящія начала, выставленныя Сперанскимъ въ мотивахъ Сибирскаго Учрежденія, хотя эпоха составленія этого учредительнаго закона была мало благопріятна для воплощенія указанныхъ началъ въ текстѣ закона. Послѣдній не лишенъ былъ, однако, слѣдовъ этихъ началъ, хотя бы въ зародышномъ состояніи. Отъ свойства и направленія тѣхъ измѣненій, которыя могли выпасть на долю опредѣленій Сибирскаго Учрежденія, зависѣло — разовьются-ли упомянутые зародыши подъ воздѣйствіемъ благопріятной имъ работы органовъ законодательства и управленія или погибнутъ, задавленные громадою тренія.

Среди этихъ началъ, какъ мы видѣли выше, господствующее мѣсто занимало стремленіе Сперанскаго обосновать областное управленіе на системѣ организованныхъ, отвѣтственныхъ установленій. Послѣдующее законодательство могло сознательно отнестись къ величію и силѣ указанной идеи, систематически воплощая ее въ жизни; возможно было однако, на время, по крайней мѣрѣ, предать эту идею забвенію, сосредоточивъ лишь вниманіе на вызванныхъ ею съ законѣ формахъ.

И то и другое направленіе въ большей или меньшей степени имѣло своихъ представителей въ эпоху, послѣдовавшую за сибирской реформой: жизнь есть множество сложныхъ явленій, стремленій, факторовъ. Но тѣмъ не менѣе позволительно утверждать, что въ борьбѣ различныхъ теченій въ дѣлѣ пониманія наилучшихъ способовъ осуществленія задачъ управленія, взяло верхъ по отношенію къ Сибирскому Учрежденію второе изъ названныхъ направленій.

При этомъ едва-ли въ полной мѣрѣ отдавали себѣ отчетъ въ неблагопріятныхъ внѣшнихъ условіяхъ, сопутствовавшихъ составителю Сибирскаго Учрежденія въ эпоху работы надъ этимъ законодательнымъ актомъ. Недостатки Учрежденія 1822 года, быть можетъ, съ излишней поспѣшностью приписывали качествамъ руководившей составителемъ идеи, не всегда останавливаясь на томъ положеніи, что формы могутъ подлежать измѣненію, даже отмѣнѣ, но идея сибирской реформы въ интересахъ, не только края, но и цѣлаго государства, заслуживала бы вниманія и развитія. Конечно, критика формъ представлялась задачей болѣе легкой, нежели развитіе столь глубокой идеи. Къ тому же послѣдняя, даже въ случаѣ успѣшнаго воплощенія въ формулахъ областного законодательства, неминуемо должна была испытывать вліяніе своихъ психическихъ корней въ общественномъ сознаніи, равно и взаимодѣйствіе съ направленіемъ творческой работы государства, какъ въ его центрѣ, такъ и въ другихъ областяхъ.

Оставаясь въ предѣлахъ вопросовъ, непосредственно связанныхъ съ попытками исправленія Сибирскаго Учрежденія, мы остановимся прежде всего на предположеніяхъ генералъ-адъютанта Анненкова, вытекшихъ изъ совершенной имъ въ 1851 г. ревизіи сибирскаго управленія. Эта ревизія коснулась лишь Западной Сибири, слѣдовательно совершена была въ предѣлахъ именно той части сибирскаго края, которая ближе подходила по своимъ этнографическимъ, топографическимъ и культурнымъ условіямъ къ восточнымъ областямъ Европейской Россіи: неуспѣхъ Сибирскаго Учрежденія въ приложеніи къ условіямъ Восточной Сибири могъ быть отнесенъ къ трудностямъ приспособленія къ быту столь многочисленныхъ въ этомъ краѣ инородческихъ племенъ, между тѣмъ какъ въ Западной Сибири преобладающее русское населеніе представляло именно тѣ бытовыя условія, которыя по

преимуществу имѣлись въ виду составителемъ Сибирскаго Учрежденія.

Вникая въ идейное значеніе того оружія нападенія и отраженія, которое было пущено въ ходъ при этой борьбѣ, мы видимъ любопытное стремленіе отвоевать успѣхи русскому областному управленію не сходя съ той почвы, на которой стояла русская административная система въ теченіе всего XIX вѣка, до отмѣны крѣпостного права, изданія судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 года и введенія земскихъ учрежденій.

Степень плодотворности упомянутой борьбы дастъ намъ указанія, насколько вѣрно избраны были самыя отправныя точки.

Въ послѣдующую эпоху Сибирское Учрежденіе не было отмѣнено однимъ общимъ закономъ; тѣмъ не менѣе разныя опредѣленія Сибирскаго Учрежденія были отмѣнены отдѣльными (сепаратными) указами. При этомъ получило широкое распространеніе то мнѣніе, что реформа 1822 года, будучи трудомъ кабинетнымъ, къ жизни непригоднымъ, доказавшимъ на опытѣ свою несостоятельность, лишь доживаетъ свой вѣкъ и подлежитъ отмѣнѣ. Отрицая Сибирское Учрежденіе, не всегда восходили къ чему-либо высшему; въ нѣкоторыхъ случаяхъ, напримѣръ, можно наблюсти утрату руководящей мысли составителя Сибирскаго Учрежденія [1]), въ то время, когда возникаютъ предположенія сдѣлать шагъ далѣе по пути, намѣченному сибирской реформой 1822 года.

Напрасно мы стали бы искать напряженія мысли къ изслѣдованію самыхъ основъ управленія края, его отношеній къ другимъ областямъ того же государства, зависимости мѣстнаго управленія отъ постановки центральнаго; при такомъ ходѣ изысканій должны бы возникнуть вопросы обезпеченія отвѣтственности должностныхъ лицъ, подчиненія ихъ дѣятельности началу законности, участія общественныхъ наслоеній въ управленіи, этой работѣ членовъ государственнаго общенія. Такой ходъ изысканій раскрылъ бы внутреннія основы административной системы опредѣленнаго государства, въ частности даннаго края; если не довольствоваться однимъ описаніемъ этихъ основъ, возможно было бы дать ана-

---

[1]) Ср., напр., Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 407, 408,—отзывъ м. ю. гр. Панина (по вопросу замѣщенія должностей совѣтниковъ въ главномъ управленіи).

лизъ элементовъ, входящихъ въ составъ разсматриваемой административной системы.

Примѣняется, однако, этотъ способъ внутренняго, по возможности глубокаго, анализа далеко не часто, даже и при искреннемъ желаніи отнестись самостоятельно, критически къ законодательному матеріалу, содѣйствовать его дѣйствительному, а не кажущемуся лишь совершенствованію. Часто анализъ замѣняется лишь предложеніемъ внѣшнихъ поправокъ къ существующему закону; и не всегда принимается во вниманіе насколько способны такія внѣшнія исправленія воздѣйствовать на внутренніе процессы разложенія, вызывающіе наружные недостатки закона, всякому и невооруженному глазу замѣтные, обостряющіеся при осуществленіи закона въ жизни.

Предположенія ген. Анненкова были весьма характерны для эпохи; одни изъ нихъ преслѣдовали задачу произвести частичныя измѣненія и улучшенія въ Сибирскомъ Учрежденіи; другія ставили себѣ цѣлью повлiять на самыя общественныя условія Сибири, въ виду осуществляемаго ими вліянія на строй управленія края.

Характерная черта предположеній какъ той, такъ и другой категоріи заключается въ механическомъ пониманіи явленій государственной жизни и столь тѣсно связанныхъ съ ними явленій общественныхъ: если замѣтны недостатки въ областномъ управленіи, все можетъ быть исправлено «предписаніемъ», лучшимъ «разъясненіемъ» устава, мѣропріятіями центральнаго правительства, наблюденіемъ за законностью дѣйствій органовъ управленія, осуществляемымъ не черезъ посредство самодовлѣющей системы установленій, а въ путяхъ личнаго порученія по существу мало опредѣленной власти.

И это механическое воззрѣніе на явленія государственной жизни вкоренилось такъ глубоко, что распространялось и на пониманіе явленій общественныхъ, которыя, казалось бы, должны бы были привлекать особенное вниманіе къ самобытнымъ народнымъ силамъ, ищущимъ уклада подъ вліяніемъ столь сложныхъ, многочисленныхъ и разнообразныхъ факторовъ, среди которыхъ имѣетъ свое мѣсто и законодательство.

Но предоставимъ слово самому автору предложеній: «При обозрѣніи управленія Западной Сибири, открыты были многія безпорядки и отступленія отъ законовъ, которыя объяснены въ подробныхъ отчетахъ о семъ обозрѣніи.

«Вникая въ общія причины неудовлетворительнаго состоянія управленія въ сей странѣ, нельзя не сознать, что оно происходитъ столько же отъ мѣстнаго положенія Сибири, состава ея народонаселенія и особенностей, одной сей странѣ свойственныхъ, сколько и отъ непримѣнимости въ настоящее время самаго Учрежденія Сибири 1822 г., а также и другихъ постановленій, до управленія ея относящихся, которыя нынѣ потребностямъ края уже не соотвѣтствуютъ».

Мѣстныя причины неустройства управленія Сибири заключались, по мнѣнію ревизора управленія Западной Сибири, въ недостаткѣ «благонамѣренныхъ и способныхъ чиновниковъ», далѣе «въ неустройствѣ ссыльныхъ и неполнотѣ относящихся до нихъ постановленій», наконецъ «въ управленіи инородцами», безсильномъ поднять ихъ культурный уровень и обезопасить ихъ отъ притѣсненій [1]).

Что касается до затрудненій въ управленіи Сибирью, заключающихся въ самомъ законодательствѣ 1822 года, то упомянутый ревизоръ сибирскаго управленія полагалъ, что «положенія, принятыя въ основаніе при составленіи сего закона, не получили, до настоящаго времени, полнаго въ Сибири примѣненія, по неясному уразумѣнію».

Въ этихъ словахъ Анненковъ отмѣчалъ важное явленіе, на которое мы имѣли уже случай выше указывать. Но едва ли дѣлалъ онъ достаточное различіе между текстомъ Сибирскаго Учрежденія и сопровождавшими этотъ законъ мотивами.

Послѣ изданія Учрежденія 1822 года, значительно увеличилось русское и измѣнилось инородческое населеніе (особенно по случаю подчиненія русскому управленію средней киргизской орды), увеличилось число ссыльныхъ, развилась частная золотопромышленность, усилившая связь Сибири съ внутренними губерніями, что въ совокупности не могло не влiять на примѣненіе Учрежденія, составленнаго при иныхъ условіяхъ.

Уже столь быстрое (въ теченіе 30 лѣтъ) обветшаніе Учрежденія могло доказывать, что послѣднее было лишено тѣхъ качествъ эластичности, которыя такъ необходимы живому закону для того, чтобы уловить новыя, нарождающіяся нужды и потребности и принести имъ посильное удовлетвореніе. Разъ законъ становится

---

[1]) Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 350—353.

въ разрѣзъ съ жизнью, является опасность или омертвенія закона, столь часто наблюдаемаго въ дѣйствительности, или подавленія жизни въ ея вновь возникшихъ жизненныхъ потребностяхъ. И то и другое явленіе, несомнѣнно, отрицательнаго характера, съ точки зрѣнія интересовъ государственнаго развитія. Едва ли требуются доказательства, чтобы установить то положеніе, что «мертвые законы» являются злѣйшими врагами началъ законности, ибо для развитія и укрѣпленія этого начала въ общественномъ сознаніи необходимо прежде всего уваженіе къ закону, уваженіе не какъ къ историческому памятнику только, а какъ къ властному, вліятельному и непрестанно дѣйствующему фактору въ повседневной жизни общества.

Будемъ ли мы говорить о томъ, что отчужденность закона отъ жизни, отъ ея непрестанно нарождающихся нуждъ и потребностей угрожаетъ тяжелыми послѣдствіями какъ обществу, такъ и самому государству. Непониманіе другъ другомъ, устанавливающееся между закономъ и жизнью, ослабляетъ обѣ стороны, устанавливаетъ разладъ тамъ, гдѣ слѣдовало бы желать и ожидать гармоніи, и можетъ привести къ тому, что жизнь проложитъ себѣ свое русло, въ обходъ закона.

Подвижность, растяжимость, эластичность, способность принаровиться къ жизненнымъ явленіямъ — драгоцѣнныя качества закона. Но эти качества достаются ему не даромъ, а пріобрѣтаются путемъ соотвѣтственной намѣченной цѣли организаціи общественныхъ силъ въ установленіяхъ самоуправленія.

Между тѣмъ мы имѣли уже случай указывать выше, что бюрократическія организаціи заняли въ Сибирскомъ Учрежденіи положеніе не только господствующее, но и совершенно исключительное: подъ іерархіей бюрократически организованныхъ установленій въ главномъ, губернскомъ и окружномъ управленіи едва замѣтны были зародыши иной организаціи въ волости и въ селѣ.

Поэтому и не можетъ вызывать удивленія, если уже черезъ 30 лѣтъ послѣ окончанія ревизіи Сперанскаго новый ревизоръ того же края находилъ Сибирское Учрежденіе неприспособленнымъ къ условіямъ того края, въ которомъ оно было призвано дѣйствовать: бюрократическій типъ организацій, составляющій характерную черту Сибирскаго Учрежденія, является достаточнымъ объясненіемъ, почему мы не наблюдаемъ въ этомъ законодательномъ актѣ упомянутыхъ выше качествъ эластичности.

Останавливаясь на предположеніяхъ, возникшихъ изъ разсматриваемой нами ревизіи 1851 г., мы должны замѣтить, что эти предположенія далеки были отъ мысли искать новыхъ основаній для созданія болѣе прочной системы управленія края, болѣе близкой къ нуждамъ и потребностямъ послѣдняго, а клонились къ попыткѣ возродить управленіе сибирскаго края на основѣ не руководящихъ идей, а опредѣленій, формулъ законодательства 1822 г.

Шагомъ впередъ противъ упомянутаго законодательства являлось въ предположеніяхъ ревизора 1851 г. вниманіе, удѣленное волостному управленію; это достоинство особенно замѣтно потому, что въ Сибирскомъ Учрежденіи, какъ мы имѣли уже случай замѣтить, разработаны только іерархически высшія ступени при поверхностномъ отношеніи къ низшимъ, основнымъ ступенямъ областного управленія.

«Волостное Управленіе имѣетъ въ Сибири особенную важность», замѣчалъ Анненковъ; «оно составляетъ основу всего зданія Управленія; ибо господствующее Русское населеніе Сибири, по недостатку Дворянъ и при маломъ развитіи городовъ, состоитъ преимущественно изъ государственныхъ крестьянъ».

Между тѣмъ сибирская волость представляетъ для внимательнаго наблюдателя своеобразныя черты, сравнительно съ волостями великороссійскими: географическія и топографическія условія Сибири, въ связи съ ея относительно рѣдкою населенностью, создавали этимъ установленіямъ особыя условія для дѣятельности. Объ этомъ свидѣтельствовалъ Анненковъ, когда замѣчалъ, что «Волостныя Управленія въ Сибири, дѣйствуя на большихъ пространствахъ, находясь весьма часто въ дальнемъ разстояніи отъ городовъ, не могутъ быть подвержены безпрерывному надзору со стороны ближайшаго ихъ Начальства; надзоръ сей въ иныя времена года, по разлитію рѣкъ и другимъ мѣстнымъ причинамъ, дѣлается совершенно невозможнымъ, а потому они пользуются гораздо бо̀льшею самостоятельностію и имѣютъ несравненно болѣе силы и вліянія чѣмъ Волостныя Правленія въ Великороссійскихъ губерніяхъ. Такимъ образомъ, напримѣръ, Волостныя Управленія въ Сибири, по необходимости, должны собственною властію и, въ бо̀льшей части случаевъ, независимо отъ ближайшаго Начальства и безъ его вѣдома, принимать мѣры къ заключенію подъ стражу, находящихся въ предѣлахъ ихъ вѣдомства лицъ, которыхъ содержать въ особенныхъ мѣстахъ за-

ключенія, устроенныхъ при Волостныхъ Управленіяхъ и называемыхъ Чижовками. Въ слѣдствіе сего и при неопредѣлительности правъ и обязанностей Волостныхъ Управленій, по сему предмету, неизбѣжны со стороны ихъ, произвольныя распоряженія и часто злоупотребленія, которыхъ отдаленный надзоръ Главнаго Начальства отвратить не въ силахъ» [1]). Эти произвольныя распоряженія должны были вредно отразиться не только на ссыльно-поселенцахъ, но и на всемъ населеніи, которое находилось въ такой близкой зависимости отъ волостного управленія; одно приселеніе крестьянъ, переселяемыхъ въ Сибирь изъ малоземельныхъ губерній, должно было затронуть цѣлую группу интересовъ и не ссыльнаго населенія.

Кромѣ того во внутреннихъ губерніяхъ волость составлялась, по справедливому замѣчанію Анненкова, «изъ сельскихъ обществъ государственныхъ крестьянъ, кои имѣютъ право удалять изъ среды своей людей развратныхъ, а въ Сибири волость состоитъ изъ такихъ обществъ, крестьяне коихъ обязаны принимать людей опороченныхъ или судомъ или міромъ». Такое положеніе сибирской волости все болѣе и болѣе ухудшалось вслѣдствіе роста количества ссыльныхъ, приселяемыхъ къ деревнямъ сибирскихъ старожиловъ [2]).

---

[1]) Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 355, 356.

[2]) «При изданіи Учрежденія 1822 г., мало ссыльныхъ приселялось къ деревнямъ старожиловъ», полагалъ Анненковъ; «большая часть ихъ, на основаніи Устава о ссыльныхъ, должны были поступать: а) на пополненіе заводскихъ работниковъ, б) въ ремесленники и в) въ цехъ слугъ;—только способные къ сельскимъ работамъ приселялись къ деревнямъ старожиловъ. По закрытіи ремесленныхъ домовъ и при несуществованіи цеховъ слугъ, почти всѣ, не только осужденные по судебнымъ приговорамъ, но бродяги и другіе люди, присылаемые въ Сибирь по распоряженію Правительства, начали причисляться къ деревнямъ старожиловъ. Такимъ образомъ, число ссыльныхъ, причисляемыхъ къ волостямъ, значительно увеличилось; въ нѣкоторыя изъ нихъ поступало вдругъ отъ 50 до 100 и болѣе безсемейныхъ и порочныхъ людей.

«Въ Томской Округѣ считается крестьянъ 24.321 мужскаго пола душа, а ссыльнопоселенцевъ причислено 28.525 душъ; въ Каинской Округѣ крестьянъ 23.278, а ссыльнопоселенцевъ 8.952. Причисленіе ссыльнопоселенцевъ въ Округахъ Тобольской губерніи, хотя не столь значительно и хотя число старожиловъ несравненно болѣе числа ссыльнопоселенцевъ, но вопросъ управленія сими послѣдними, и при небольшомъ ихъ количествѣ, не теряетъ своего значенія. Съ умноженіемъ ссыльныхъ, управленіе волостію, на основаніяхъ, преподанныхъ Учрежденіемъ 1822 г., представляется совершенно невозможнымъ».—Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 354.

«Независимо отъ вредныхъ для нравственности старожиловъ последствій, при безпрерывномъ столкновеніи съ людьми порочными, нельзя не убѣдиться», писалъ далѣе Анненковъ, «что положеніе Волостныхъ Начальниковъ, живущихъ среди такого числа ссыльныхъ и обязанныхъ завѣдывать ими, весьма затруднительно. По сознанію нѣкоторыхъ старожиловъ, они сами, боясь ссыльныхъ, изъ видовъ сохраненія собственности и личной безопасности, не выказываютъ и не преслѣдуютъ многихъ проступковъ и даже преступленій, совершаемыхъ ссыльными. При томъ замѣтить дòлжно, что общества крестьянъ, по нераспространенію грамотности, нерѣдко находятся въ затрудненіи пріискать людей, способныхъ къ занятію должностей Волостныхъ писарей и обязанность сію часто вынуждены, несмотря на существующія запрещенія, возлагать на ссыльныхъ.

«Съ увеличеніемъ числа ссыльнопоселенцевъ значительно умножается переписка въ Волостныхъ Правленіяхъ: требуются о ссыльныхъ разныя свѣдѣнія, а въ особенности возникаютъ переписки о взысканіи съ нихъ податей и опредѣленнаго платежа въ экономическій капиталъ по найму на золотые промыслы; ибо бòльшая часть ссыльнопоселенцевъ, будучи приписана къ обществамъ, не составляетъ осѣдлаго народонаселенія, а почти постоянно находится въ безвѣстной отлучкѣ и на золотыхъ пріискахъ, съ коихъ возвращается въ общества, на время только, для полученія паспортовъ; самыя же конторы золотопромышленниковъ вступаютъ безпрестанно въ сношенія съ Волостными Управленіями»[1]).

Законодательство облекало волостное правленіе широкими судебными полномочіями касательно ссыльнопоселенцевъ[2]), но жизнь

---

[1]) Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 354, 355.

[2]) «Говоря о дѣятельности и предѣлахъ власти Волостныхъ Управленій въ Сибири, по расправѣ и суду», читаемъ мы въ запискѣ Анненкова, «слѣдуетъ обратить вниманіе на то, что во внутреннихъ губерніяхъ вѣдомству волостныхъ расправъ подлежатъ и рѣшаются ими окончательно дѣла о воровствѣ-кражѣ и воровствѣ-мошенничествѣ, когда цѣна похищеннаго или присвоеннаго не превышаетъ 30 р. сер. и, сверхъ сего, всѣ проступки, за которые, на основаніи Уложенія о Наказаніяхъ, опредѣляются денежныя взысканія, не свыше 3 р. сер.; заключеніе на время, не далѣе 7-ми дней, и наказаніе розгами, не болѣе 30 ударовъ (ст. 4.719 II Т. Губ. Учрежд., по VI прод.).— Волостныя же Правленія въ Сибири, на основаніи 1.768 ст. Св. Уст. о ссыльн. рѣшаютъ окончательно всѣ дѣла, по маловажнымъ проступкамъ ссыльныхъ и каторжныхъ, уволенныхъ отъ работъ. Къ числу сихъ маловажныхъ проступковъ отнесена, состоявшимся

говорила свое и ревизія генерала Анненкова не раскрыла фактовъ, по которымъ можно было бы судить о пониманіи волостными правленіями названныхъ полномочій, такъ какъ «дѣла, по проступкамъ ссыльныхъ, большею частію лежатъ въ Волостныхъ Правленіяхъ безъ всякаго движенія, въ слѣдствіе неустройства въ нихъ судебной части, отъ чего и самыя преступленія остаются безнаказанными, а число ихъ естественно увеличивается».

Поставить волостныя управленія въ благопріятныя условія какъ внутренняго, такъ и внѣшняго развитія полагали въ то время возможнымъ болѣе точнымъ опредѣленіемъ правъ и обязанностей волостныхъ управленій, необходимымъ для устраненія произвола [1]).

въ 1846 г., положеніемъ Главнаго Управленія Западной Сибири, основаннымъ на 1797 ст. Уст. о ссыл. по VI прод., воровство-кража, безъ ограниченія суммы покраденнаго.

«Если даже предположить, что наказаніе ссыльныхъ за кражу предмета, коего цѣна превышаетъ 300 руб., должно соотвѣтствовать наказанію, опредѣленному за сіе преступленіе 2.159 ст. Угол. Улож., въ отношеніи лицъ, не подвергшихся ссылкѣ; то Волостныя Правленія въ Сибири получаютъ право приговаривать къ наказанію розгами, отъ 60 до 70 ударовъ и къ отдачѣ въ Исправительныя Арестантскія роты Гражданскаго вѣдомства, на время отъ 2 до 10 лѣтъ; но ежели сіи Правленія, руководствуясь 1769 ст. Уст. о ссыл. будутъ наказывать ссыльныхъ только розгами, то симъ оказано было бы явное послабленіе ссыльнымъ въ сравненіи съ лицами, не лишенными правъ состояній».—Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 356.

[1]) «Ссыльнопоселенцы, причисленные къ старожиламъ, хотя не могутъ быть отвергнуты сими послѣдними», читаемъ въ запискѣ Анненкова, «но не составляютъ съ ними одного общества, по платежу податей и повинностей, и отвѣтственность во взносѣ оныхъ остается, въ отношеніи къ ссыльнопоселенцамъ, совершенно личною. Какъ поселенцы, такъ и старожилы не имѣютъ никакихъ причинъ выйти изъ этого положенія, которое даетъ первымъ возможность легче уклоняться отъ исполненія лежащихъ на нихъ обязанностей, а послѣднихъ освобождаетъ отъ отвѣтственности за людей, имъ чуждыхъ. Между тѣмъ, порядокъ и мѣры взысканія податей и повинностей съ ссыльнопоселенцевъ, посредствомъ Волостныхъ Управленій, нисколько не опредѣлены и въ семъ отношеніи допускается совершенный произволъ». Далѣе читаемъ: «Волостныя Управленія, на обязанности коихъ состоитъ распоряженіе объ окончательномъ устройствѣ переселяемыхъ въ подвѣдомственныя имъ общества крестьянъ изъ внутреннихъ малоземельныхъ губерній, на мѣстахъ ихъ новаго заселенія, при принятой нынѣ, въ большей части случаевъ, системѣ приселенія не на отдѣльныхъ участкахъ, а въ общихъ со старожилами дачахъ,—системѣ, порождающей нерѣдко распри между туземнымъ и новымъ населеніемъ,—не имѣютъ вполнѣ опредѣлительныхъ и подробныхъ правилъ для руководства

«Нынѣ представляется необходимымъ», говорилъ Анненковъ, «не только точнѣе опредѣлить обязанности Волостнаго Правленія, по управленію крестьянами, но ясно означить предѣлы административной власти и обязанности сего Правленія, по суду надъ ссыльными, по надзору и управленію ими, равно какъ и переселенцами изъ малоземельныхъ внутреннихъ губерній. Устройство Волостнаго Управленія въ Сибири неразрывно связано съ вопросомъ о ссыльныхъ, причисляемыхъ къ деревнямъ старожиловъ, и отъ разрѣшенія сего вопроса зависитъ успѣхъ тѣхъ мѣръ, кои Правительство признàетъ нужными для усовершенствованія прочихъ существующихъ въ Сибири установленій» [1]).

Указанная точка зрѣнія на недостатки волостного управленія по сибирскому управленію вызвала обмѣнъ мнѣній въ сибирскомъ комитетѣ. Одинъ изъ членовъ его, гр. Блудовъ, соглашаясь признать положеніе волости, организованной по сибирскому управленію, невозможнымъ въ жизни, полагалъ, что краткость и отрывочность законодательства 1822 г. (касательно волости и села) была вызвана слѣдующими причинами: «частію краткость времени, даннаго тогдашнему ревизору, который былъ вмѣстѣ и преобразователемъ управленія Сибирскаго, частію пересмотръ и окончаніе слѣдственныхъ дѣлъ почти о семистахъ должностныхъ лицахъ, наконецъ и желаніе бывшаго Сибирскаго Комитета устроить скорѣе то, что казалось не терпящимъ времени, то есть управленія главныя, губернскія и уѣздныя или окружныя, и издать при учрежденіи ихъ девять другихъ, признанныхъ необходимыми, Уставовъ» [2]).

Въ этихъ словахъ гр. Блудова заключалось косвенное подтвержденіе того положенія, что устройство волости не имѣло въ глазахъ составителей Сибирскаго Учрежденія рѣшающаго значенія для всего строя административной системы, разъ это устройство представлялось «терпящимъ время», разъ оно входило въ разрядъ уставовъ «необходимыхъ».

въ семъ важномъ дѣлѣ, тогда какъ произвольныя распоряженія Волостныхъ Управленій весьма часто могутъ быть сопряжены съ обидою новыхъ переселенцевъ, въ пользу старожиловъ, при надѣлѣ землею и отводѣ угодій».—Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 357, 358.

[1]) Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 357.

[2]) Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 376.

*

Сознаніе того однако, что устройство волости не можетъ терпѣть времени безъ существеннаго вреда для самого населенія, было не совсѣмъ чуждо сибирскому комитету эпохи Сперанскаго, такъ какъ комитетомъ было поручено генералъ-губернатору Восточной Сибири Лавинскому составить «полное сельское положеніе для Сибирскихъ крестьянъ».

И Блудовъ признавалъ, что «сіи нижнія степени управленія и тогда имѣли, и нынѣ имѣютъ въ Сибири особенную важность, по отдаленности всего подвластнаго имъ отъ мѣстъ и властей не только губернскихъ, но и уѣздныхъ, по разнородности обывателей (осѣдлые инородцы вѣдаются бо́льшею частію въ однихъ волостныхъ и сельскихъ управленіяхъ съ Русскими), по вліянію почти на всѣ дѣла полицейскія, также какъ и на дѣла подрядныя и иныя по казенному и земскому хозяйству, а не менѣе того и на дѣла судныя во время производства ихъ или исполненія на мѣстахъ».

Изъ кого же составляется это управленіе, распространяющее свое вѣдомство на дѣла полицейскія, хозяйственныя, судныя,— спрашивалъ гр. Блудовъ. «Въ Волостномъ Правленіи»,—отвѣчалъ онъ,—«два полуграмотныхъ, если не вовсе безграмостныхъ, крестьянина, въ званіи Головы и Старосты; въ селеніи одинъ такой же, подъ именемъ Старшины; и въ первомъ, и во второмъ писарь большею частію изъ ссыльныхъ. По смыслу Учрежденія Сибирскаго, отъ сихъ лицъ исходитъ все въ волости (ст. 139); даже не видно, въ правѣ ли сельскіе домохозяева въ Сибири составлять мірскіе сходы для дѣлъ рекрутскихъ и другихъ общественныхъ, какъ въ прочихъ губерніяхъ. Конечно, не въ одномъ Сибирскомъ Учрежденіи содержатся всѣ законы для Сибири, и общіе большею частію на нее распространяются; но кто и когда наведетъ тамошняго правителя волости на то, гдѣ ему отъискивать въ сводѣ свои права или обязанности, ужъ конечно не ссыльный, опредѣленный къ нему въ писари, когда въ томъ нѣтъ собственной сего писаря выгоды» [1]).

Устранить эти недостатки гр. Блудову казалось возможнымъ чрезъ посредство изданія для волостного и сельскаго управленій въ Сибири полнаго руководства по дѣламъ хозяйственнымъ, полицейскимъ и суднымъ. Это руководство должно было соста-

---

[1]) Спб. Ок., Приложенія, IX, стр. 377.

вить министерство государственныхъ имуществъ, которому не трудно было при ближайшемъ ознакомленіи убѣдиться на мѣстѣ, «во 1-хъ, что волости государственныхъ крестьянъ во всей средней и южной полосахъ Сибири суть точно такія-жъ, какъ и во внутреннихъ за-Волжскихъ губерніяхъ, только обильнѣе землями, скотоводствомъ, и что обыватели оныхъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ промышленностію предпріимчивѣе и умнѣе, хотя они разсѣяны въ селитьбищахъ, что въ сѣверной только полосѣ крестьяне вмѣсто хлѣбопашества живутъ звѣроловствомъ и рыболовствомъ; во 2-хъ, что осѣдлые инородцы Сибирскіе почти такіе же обыватели, какъ и татары, вотяки и зыряне, живущіе въ тѣхъ же губерніяхъ, только въ общей массѣ бѣднѣе ихъ, и наконецъ, что въ Сибири Волостные Головы должны быть гораздо болѣе образованы, имѣть больше твердости и пользоваться большимъ отъ міра довѣріемъ, нежели въ губерніяхъ внутреннихъ, и находить въ старостахъ волостныхъ и сельскихъ дѣловыхъ и расторопныхъ помощниковъ себѣ, а въ писаряхъ также дѣловыхъ по перепискѣ помощниковъ, которые были бы, по крайней мѣрѣ, не хуже служащихъ въ уѣздныхъ и городскихъ мѣстахъ, ибо въ Сибири по обширности разстоянія болѣе, нежели въ другихъ краяхъ Имперіи, все основано на письмѣ и въ волостяхъ письмоводство огромное»[1]).

Сомнѣваясь въ пользѣ устроеннаго въ двухъ волостяхъ Западной Сибири образцоваго управленія, на которое прочія волости должны были смотрѣть за нѣсколько сотъ и тысячъ верстъ какъ на поучительный примѣръ и образецъ, гр. Блудовъ полагалъ необходимымъ настолько же усилить дѣятельность волости, насколько по возможности сократить посредствующіе между волостью и губернскими установленіями органы уѣзднаго надзора[2]).

Мнѣніе о существенномъ, важномъ значеніи волостного управленія для надежной организаціи всей административной системы оказывалось однако въ то время не безспорнымъ. Въ примѣненіи къ условіямъ сибирской дѣйствительности, задача

---

[1]) Арх. Сиб. Ком., Дѣло № 1. Отзывы ст.-секр. гр. Блудова на записки ген.-ад. Анненкова, 8 ноября 1852 г., № 645. Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 377, 378.

[2]) Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 379—383.

волостного правленія, значеніе котораго такъ высоко ставили гр. Блудовъ и Анненковъ, казалась гр. Киселеву сосредоточенной въ заботахъ о внутреннемъ хозяйственномъ общественномъ благоустройствѣ; «другихъ обязанностей невозможно на него возлагать по самому составу его изъ среды крестьянъ, не только незнающихъ формъ и законовъ, но часто и безграмотныхъ».

Опредѣленіе правъ и вытекающихъ изъ нихъ обязанностей волостного и сельскаго управленія гр. Киселевъ признавалъ неразвитымъ въ Сибирскомъ Учрежденіи, прибавляя, что «затрудненія, какъ видно, состоятъ не столько въ составленіи положеній, сколько въ опредѣленіи началъ, сообразныхъ съ потребностями края и съ возможностію исполненія».

И эта задача найти правильныя основы для организаціи управленія была не изъ легкихъ. «Можно ли, при всей опредѣлительности правилъ», спрашивалъ гр. Киселевъ, «ожидать отъ Волостного Правленія, по составу его изъ неграмотныхъ крестьянъ, точнаго исполненія постановленій о Земской Полиціи; не останутся ли эти постановленія, какъ бы они ни были опредѣлительны, мертвою буквою; и потому не должно ли увеличить число уѣздныхъ городовъ или уѣздныхъ управленій, дабы ближе поставить ихъ къ народу и тѣмъ снять съ Волостныхъ Правленій исполненіе, по крайней мѣрѣ, труднѣйшихъ обязанностей, которыхъ возлагать на нихъ невозможно».

Далѣе по хозяйственному управленію волостныя правленія должны бы были исполнять весьма обширныя и сложныя обязанности. «Но можно ли возлагать на нихъ эти обязанности безъ ближайшаго руководства и наблюденія хозяйственнаго Управленія?»—читаемъ мы въ запискѣ гр. Киселева. «Земской Полиціи нельзя поручать этого руководства, какъ потому, что она не можетъ исполнять на такихъ пространствахъ и самыхъ существенныхъ своихъ полицейскихъ обязанностей, такъ и потому, что Полиція, по свойству своего учрежденія, наблюдаетъ за общимъ полицейскимъ благоустройствомъ; но управлять хозяйствомъ не можетъ».

И относительно окружнаго управленія проявилась въ сибирскомъ комитетѣ та же неопредѣленность мнѣній. Рекомендуя возвышеніе окладовъ и усиленіе штатовъ въ округахъ, ревизоръ сибирскаго управленія полагалъ необходимымъ лучшее устройство земскихъ судовъ въ Сибири, предоставленіе имъ всѣхъ воз-

можныхъ средствъ къ правильному и быстрому рѣшенію дѣлъ и къ огражденію личности преступниковъ особыми формами судопроизводства. Не останавливаясь на томъ, что послѣднее требованіе влекло за собою переработку на новыхъ началахъ всего судебнаго строя сибирскаго края, что въ свою очередь стояло въ тѣсной зависимости отъ судоустройства въ цѣлой Имперіи, Анненковъ выставлялъ на видъ, что надзоръ, порученный общему окружному управленію (согласно опредѣленіямъ Сибирскаго Учрежденія), носилъ на себѣ совершенно бумажный характеръ: «Нельзя не признать», читаемъ мы въ его запискѣ, «что ввѣренная Общему Окружному Управленію власть весьма не опредѣлительна. По смыслу приведенной здѣсь статьи, Общее Окружное Управленіе имѣетъ только право доносить Губернскому Начальству о усмотрѣнныхъ имъ безпорядкахъ и о послѣдствіяхъ ежемѣсячныхъ ревизій, но ему не присвоено вовсе власти принимать на мѣстѣ мѣръ къ исправленію; оно, по предъявленіямъ Стряпчаго, требуетъ только отвѣтовъ, но не разрѣшаетъ ихъ» [1]).

При изданіи Сибирскаго Учрежденія надзоръ одного стряпчаго за мѣстнымъ управленіемъ въ Сибири былъ признанъ недостаточнымъ. «Неоспоримо», полагалъ Анненковъ, «что и нынѣ надзоръ за дѣйствіями Присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ въ Сибири долженъ быть несравненно бдительнѣе надзора, признаваемаго достаточнымъ въ Великороссійскихъ губерніяхъ, гдѣ классъ Дворянства помогаетъ, въ семъ отношеніи, Правительству, имѣя возможность слѣдить за дѣйствіями чиновниковъ и, даже въ опредѣленные для выборовъ сроки, отстранять неблагонадежныхъ. Въ Сибири одно только Правительство можетъ оградить неграмотныхъ и безгласныхъ крестьянъ отъ притѣсненій» [2]).

Но и организація лишней бюрократической инстанціи въ видѣ общаго окружнаго управленія не устранило притѣсненій населенія органами управленія, не установила бдительнаго надзора, закономѣрной отвѣтственности; упомянутое установленіе ограничилось «представленіемъ ежемѣсячно въ Общее Губернское Управленіе имянныхъ вѣдомостей о не рѣшенныхъ дѣлахъ всѣхъ Окружныхъ Присутственныхъ мѣстъ» [3]).

---

[1]) Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 360.
[2]) Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 360, 361.
[3]) Ibidem, стр. 360.

Не смотря на то, что и ревизору управленія Западной Сибири было ясно, что эти вѣдомости, «по недостатку времени, не могутъ быть разсмотрѣны съ надлежащею внимательностію» и что вышеупомянутый образъ дѣйствій общихъ окружныхъ управленій «не приноситъ пользы, а увеличиваетъ только безплодную переписку», тѣмъ не менѣе въ его запискѣ мы не находимъ никакихъ предположеній, которыя хотя сколько нибудь удалились бы отъ вѣры въ цѣлебность и спасительность разъясненій, разграниченій и предписаній бюрократическаго шаблона [1]).

Признавая обремененность дѣлами окружныхъ управленій въ Сибири [2]), графъ Блудовъ сосредоточивалъ свои усилія не на пріисканіи иныхъ, лучшихъ основаній для установленія административной системы края, а на комментаріяхъ къ отдѣльнымъ

---

[1]) «Въ Учрежденіи вовсе не опредѣлены отношенія Общаго Окружнаго Управленія къ Окружному Стряпчему» полагалъ Анненковъ, «который, на основаніи II продолж. ст. 19-й II Том. Сиб. Учрежд., собственно по порядку и пространству надзора за дѣйствіями и рѣшеніями Присутственныхъ мѣстъ, обязанъ дѣйствовать, по силѣ общихъ о томъ узаконеній, изданныхъ для Стряпчихъ въ прочихъ губерніяхъ: между тѣмъ какъ въ нихъ нѣтъ Общаго Окружнаго Управленія, т. е. такого Установленія, которое имѣетъ цѣлію надзоръ высшій, независимый отъ надзора Стряпчаго.

«Разграниченіе и точное опредѣленіе обязанностей и отношеній означенныхъ двухъ надзирающихъ властей, а равно означеніе какимъ образомъ Окружное Управленіе должно слѣдить за правильнымъ и успѣшнымъ теченіемъ дѣлъ въ мѣстахъ ему подчиненныхъ повели-бы къ дѣйствительному усиленію надзора въ Округахъ». — Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 361.

[2]) «Нѣтъ сомнѣнія», читаемъ мы въ запискѣ гр. Блудова, «что Земскіе Суды въ Сибири имѣютъ въ сравненіи и со всѣми тамошними уѣздными мѣстами и со всею земскою полиціею внутреннихъ губерній гораздо болѣе дѣла. Если бы Сибирскимъ Земскимъ Судамъ не помогали городовые казаки, изстари составлявшіе, такъ сказать, природную земскую стражу и главное орудіе не только уѣздной и губернской полиціи, но и всѣхъ родовъ гражданскаго управленія въ Сибири, то дѣятельность тамошнихъ Земскихъ Судовъ давно бы совершенно остановилась. Но въ послѣднее время начали превращать и бо́льшую часть ихъ (пять полковъ изъ семи) уже превратили въ строевое войско, — въ видѣ резерва другихъ Сибирскихъ войскъ. Чрезъ сіе они изъяты изъ прежней подчиненности Гражданскому Начальству; самыя требованія ихъ на службу по гражданской части теперь ограничиваются особыми росписями, ежегодно предварительно утверждаемыми, и сіе безъ сомнѣнія можетъ имѣть большое вліяніе на теченіе полицейскихъ дѣлъ въ Сибири и распространить кругъ непосредственныхъ дѣйствій чиновниковъ служащихъ въ Земскихъ Судахъ».—Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 379.

статьямъ Сибирскаго Учрежденія и связанныхъ съ нимъ законоположеній, касающихся уѣзднаго управленія [1]).

Повидимому недовѣріе къ бюрократическому способу составленія положеній побуждало гр. Киселева стоять за сохранность Сибирскаго Учрежденія и по окружному управленію. По крайней мѣрѣ, онъ находилъ затруднительнымъ и даже невозможнымъ «опредѣлить здѣсь безошибочно основаніе какого либо устройства, тѣмъ болѣе, что состояніе тамошняго населенія, въ отношеніи гражданственности, находится на столь различныхъ степеняхъ, что въ настоящее время невозможно распространить на Сибирь ни какихъ общихъ правилъ, а еще болѣе направлять отсюда дѣйствія преобразованія, требующаго безпрерывнаго и ближайшаго наблюденія».

Поэтому улучшеній въ сибирскомъ управленіи гр. Киселевъ ожидалъ не столько отъ перемѣны существующихъ учрежденій сколько отъ исполненія дѣйствующихъ постановленій, въ случаѣ же послѣднія оказались бы недостаточными, «можно бы было, по мѣрѣ надобности и постепенно, вводить мѣры новаго устройства, принятаго во внутреннихъ губерніяхъ, и такимъ образомъ путемъ опыта придти къ возможному сближенію Управленія Государственныхъ Имуществъ и сельскихъ обывателей въ Сибири съ общимъ учрежденіемъ во внутреннихъ губерніяхъ» [2]). Такимъ образомъ, у гр. Киселева ясно сказывалось опасеніе, чтобы новыя разъясненія и предписанія не остались бы мертвой буквой. Это соображеніе наводило на мысль о совершенно иной организаціи всего строя управленія, иныхъ отношеній мѣстности къ центру. Признавъ неисправность исполненія закона на мѣстахъ и безплодность новыхъ его разъясненій, безсилія контроля и надзора, нельзя было возлагать всѣ надежды на случайное желаніе мѣстныхъ установленій исполнить предписанія закона; какъ ни важна добрая воля исполнителей, сама государственная организація должна повелительно предлагать законъ къ осуществленію всѣми и каждымъ, устанавливая неизбѣжность его выполненія путемъ проведенной въ самую жизнь системы отвѣтственности. Трудно допустить, чтобы отъ такого широкаго ума, какъ гр. Киселевъ, скрывались непосредственные выводы изъ его собственныхъ положе-

---

[1]) Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 379—383.

[2]) Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 466.

ній. Онъ призналъ, вѣроятно, несвоевременнымъ или неумѣстнымъ сдѣлать эти выводы, заключивъ свои замѣчанія ссылкой на затрудненія, представляемыя экономическимъ положеніемъ края, для организаціи управленія: «Но при семъ я долженъ представить на благоусмотрѣніе Комитета», читаемъ мы въ его запискѣ: «что содержаніе Управленія Государственныхъ Имуществъ во внутреннихъ губерніяхъ отнесено на счетъ общественнаго сбора, производимаго съ крестьянъ, а какъ Сибирскіе крестьяне, и особенно Восточной Сибири, обременены различными мѣстными сборами, въ томъ числѣ на одну земскую повинность до 2 рублей 46 коп. съ души, то необходимо имѣть въ виду строгое соблюденіе экономіи при составленіи штатовъ, и вообще приступить къ этому дѣлу не прежде, какъ по облегченіи означенныхъ губерній въ земскихъ сборахъ, при общемъ по Государству уравненіи» [1]).

Ревизоръ управленія Западной Сибири свидѣтельствовалъ, что при обозрѣніи этого края замѣчено было «постепенное увеличеніе переписки во всѣхъ установленіяхъ, а въ особенности въ Губернскихъ мѣстахъ»; можно было бы предполагать, что такой ростъ бумажнаго дѣлопроизводства стоитъ въ связи съ ростомъ задачъ управленія, съ развитіемъ воздѣйствія послѣдняго на управляемое общество; въ той же запискѣ генерала Анненкова, однако, упомянуто съ одной стороны про «весьма слабое дѣйствіе и недостаточное вліяніе Губернскихъ мѣстъ на подчиненныя имъ мѣста частнаго Окружнаго Управленія», а съ другой стороны про «нерѣдко самоуправныя и противузаконныя распоряженія, а равно и совершенное не уваженіе къ Губернскимъ властямъ».

Такимъ образомъ и въ Сибири находило опроверженіе то, нерѣдко и поднесь встрѣчающееся воззрѣніе, будто произволъ неразлученъ съ сильнымъ управленіемъ, служа даже его признакомъ, будто ограниченія, поставляемыя закономъ дѣйствію власти, ведутъ къ ея слабости.

Упомянутое воззрѣніе, признающее широту поля дѣятельности опредѣленной власти благопріятнымъ явленіемъ для развитія ея силы, не считается въ достаточной степени съ тѣмъ, что власть нуждается въ психическихъ корняхъ для своей духовной мощи

---

[1]) Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 468.

и въ матеріальныхъ средствахъ, въ качествѣ орудій. Эти психическіе корни создаются, выращиваются и развиваются въ сложныхъ процессахъ довѣрчиваго взаимодѣйствія власти и общественныхъ единеній, порываются при враждебныхъ отношеніяхъ между ними. Кромѣ того, это взаимодѣйствіе можетъ окрѣпнуть лишь при внимательномъ отношеніи къ нуждамъ, потребностямъ окружающей дѣйствительности, глубокомъ изученіи явленій народной жизни, въ ея прошломъ развитіи и современномъ состояніи. Можетъ ли достигнуть указанныхъ успѣховъ власть, отказывающаяся отъ выгодъ закономѣрной дѣятельности, закономѣрнаго воздѣйствія на общество? Подрывая уваженіе къ закону, власть разлагающимъ образомъ дѣйствуетъ и на общество, лишая его увѣренности въ неприкосновенности всего опирающагося на право. Поставленное на его мѣсто личное усмотрѣніе способно воспитать самые низменные инстинкты общественной нравственности; а упадокъ послѣдней никогда еще на глазахъ исторіи не служилъ почвой для развитія прочнаго благополучія государственнаго общенія.

Отсюда и проистекаетъ упомянутое нами выше поучительное явленіе; отсутствіе законности въ управленіи ослабляетъ психическіе корни власти, что не можетъ не влiять на нравственное ея достоинство, лишая къ тому же органы власти системы въ пользованіи матеріальными средствами, состоящими въ ея распоряженіи: «слабое дѣйствіе и недостаточное вліяніе» органовъ управленія не случайно совпадаетъ съ «самоуправными и противузаконными распоряженіями».

Но слабость органовъ губернскаго управленія являлась, по мнѣнію Анненкова, слѣдствіемъ бумажнаго дѣлопроизводства и накопленія его въ губернскомъ совѣтѣ въ размѣрахъ, способныхъ задавить живое дѣло. Проистекало это явленіе, полагалъ ревизоръ сибирскаго управленія, не изъ недостатковъ или неспособности исполнителей Учрежденія 1822 г., а изъ самыхъ опредѣленій послѣдняго, неясно разграничившихъ вѣдомства губернскаго правленія и губернскаго совѣта [1]).

---

[1]) «По мнѣнію Графа Сперанскаго», полагалъ Анненковъ, «Губернскій Совѣтъ не долженъ исчезать въ мелочахъ Полицейскаго Управленія, а Губернское Правленіе должно быть мѣстомъ, Управляющимъ не всею Губерніею, но Полиціею всей губерніи, что впрочемъ не выражено въ самыхъ Учрежденіяхъ, ибо,

Сосредоточеніе управленія полиціею предполагалось по Сибирскому Учрежденію въ губернскомъ правленіи, но эта мысль не была проведена въ законченной формѣ Учрежденіемъ, оставляя широкій просторъ для возникновенія противорѣчій. «Такъ какъ въ законахъ неопредѣлено», читаемъ мы въ упомянутой запискѣ, «гдѣ оканчивается власть Губернскаго Правленія и гдѣ начинается власть Общаго Управленія надъ Полицейскими мѣстами, то, на самомъ дѣлѣ, Управленіе Полиціею перешло въ Общія Губернскія Управленія, коимъ, по силѣ 33 ст., предоставлено разсмотрѣніе и разрѣшеніе всѣхъ замѣчаній Губернскаго Прокурора и жалобъ частныхъ лицъ на неправильныя дѣйствія и медленность Полицейскихъ мѣстъ, равно какъ разсмотрѣніе частныхъ обозрѣній, ревизій и слѣдствій и возникающія отъ того мѣры взысканія, а также случаи удаленія, отрѣшенія или преданія суду». Общее законодательство о губернскомъ устройствѣ встрѣтилось въ данномъ случаѣ съ Сибирскимъ Учрежденіемъ безъ выработки, примиренія или согласованія. Если управленіе полиціею исходило не отъ коллегіальнаго установленія, съ тѣмъ, чтобы подлежать лишь надзору и контролю губернскаго совѣта и его предсѣдателя—губернатора, а исходило непосредственно отъ послѣдняго, то обсужденіе дѣла, подлежащаго рѣшенію губернатора, въ двухъ установленіяхъ, почти равныхъ полномочій, являлось постановкой искусственной. Такое сплетеніе присутствій, не ограничивавшихъ все же единоличной власти, едва ли могло принести пользу дѣлу, и Анненковъ имѣлъ основаніе замѣтить, что «на основаніи общихъ законовъ власть разрѣшенія присвоена, въ бо́льшей части дѣлъ, Гражданскимъ Губернаторамъ, дѣйствующимъ въ составѣ

по смыслу ихъ, власть надъ Полиціями раздѣлена между Губернскимъ Правленіемъ и Общимъ Губернскимъ Управленіемъ.—Отношенія сихъ двухъ властей въ кругу Полицейскаго Управленія, по закону почти равныхъ, въ точности не опредѣлены. Въ 34 ст. сказано, что Губернскія Правленія учреждаются для завѣдыванія дѣлами Полиціи, а 528 ст. предоставлена Общему Губернскому Управленію власть остановить, въ дѣлахъ Полиціи, исполненіе и отмѣнить мѣры, принятыя въ мѣстахъ Окружнаго Управленія, когда мѣры сіи, поступивъ на разсмотрѣніе Общаго Управленія, по жалобамъ, или законнымъ предъявленіямъ, найдены будутъ несогласными съ законами. Между тѣмъ такая же власть предоставлена 463 ст. Сиб. Учрежд. и Губернскому Правленію. Въ сей ст. сказано: каждое высшее мѣсто по дѣламъ Полиціи и Хозяйства можетъ отмѣнить рѣшеніе мѣста, непосредственно ему подчиненнаго».—Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 363, 364.

Губернскихъ Правленій. По этому Губернскія Правленія въ Западной Сибири, въ коихъ Гражданскіе Губернаторы не предсѣдательствуютъ, рѣшаютъ окончательно мало дѣлъ, а бо̀льшую часть своихъ заключеній представляютъ на разрѣшеніе Начальниковъ губерній, предлагающихъ, съ своей стороны, на основаніи 33 ст. Сиб. Учрежд., мнѣнія Губернскихъ Правленій на обсужденія Губернскихъ Совѣтовъ. Такимъ образомъ, дѣла̀, уже доложенныя и разсмотрѣнныя въ Губернскомъ Правленіи, поступаютъ къ новымъ дѣлопроизводителямъ и вторично докладываются и обсуждаются въ Присутствіи Губернскаго Совѣта, и въ этихъ случаяхъ Губернское Правленіе, признаваемое, по 224 ст. Сибир. Учрежд., рѣшительнымъ Присутствіемъ представляетъ заключенія свои въ Губернскій Совѣтъ, Присутствіе совѣщательное. Несовмѣстнымъ кажется съ началами правильной администраціи, чтобы дѣла̀ распорядительныя и исполнительныя, по коимъ не встрѣчается сомнѣній и кои могутъ быть прямо разрѣшены, на основаніи существующихъ законовъ, обсуживались въ двухъ почти равныхъ присутствіяхъ.

«При существованіи сего порядка, Губернскія Правленія освобождаются, по важнѣйшимъ дѣламъ, отъ отвѣтственности, а слѣдовательно и нѣтъ для нихъ побудительныхъ причинъ къ обсужденію дѣлъ съ должнымъ вниманіемъ» [1]).

Сибирское управленіе было лишено даже тѣхъ незначительныхъ улучшеній, которыя были внесены общимъ законодательствомъ 1845 года въ постановку губернскаго правленія, когда проведено было нѣкоторое различіе между дѣлами, рѣшаемыми постановленіями присутствія съ утвержденія губернатора и тѣми дѣлами, рѣшеніе которыхъ законъ довѣрилъ одному присутствію правленія или даже единоличной власти его члена. «Подобнаго рода разграниченіе власти Губернскаго Правленія и Гражданскаго Губернатора», полагалъ Анненковъ, «представляется въ Сибири еще болѣе необходимымъ, по отдѣльному сихъ двухъ властей дѣйствію;—но въ Учрежденіяхъ нѣтъ для сего правилъ. Губернскія Правленія не облечены достаточною властію, для внушенія подчиненнымъ мѣстамъ уваженія къ нимъ и потому, при безсиліи указовъ своихъ, не имѣютъ возможности привести въ движеніе всей массы производящихся въ сихъ мѣстахъ дѣлъ. Одно только

---

[1]) Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 364.

постоянное стремленіе Главныхъ Начальниковъ края и въ особенности Гражданскихъ Губернаторовъ поддержать значеніе Губернскихъ Правленій можетъ дать симъ мѣстамъ нѣкоторую силу, которой они въ сущности не имѣютъ; но этого достигнуть весьма трудно; ибо, на основаніи Учрежденій Сибирскихъ, Начальники Губерній не подвергаются прямо отвѣтственности за бездѣйствіе и безпорядки Губернскихъ Правленій. Этимъ объясняется также и постоянное направленіе Гражданскихъ Губернаторовъ облегчить Канцеляріи Общихъ Управленій обращеніемъ возникающихъ въ сихъ Управленіяхъ дѣлъ въ Губернскія Правленія. Пользуясь правилами, изображенными въ 34 ст. Сиб. Учрежд., Гражданскіе Губернаторы, возникающія въ Общихъ Губернскихъ Управленіяхъ дѣла по жалобамъ частныхъ лицъ и другимъ случаямъ, относящимся до Полиціи, препровождаютъ въ Губернскія Правленія, для собранія справокъ и составленія заключеній»[1]).

«Ни составъ Присутствія, ни устройство Канцелярій Губернскихъ Совѣтовъ не соотвѣтствуютъ настоящему ихъ положенію», читаемъ мы въ запискѣ Анненкова. «Губернскіе Совѣты, по многимъ дѣламъ, дѣйствуютъ, въ качествѣ Губернскихъ Правленій и Палатъ Гражданскаго и Уголовнаго Суда, занимаются разрѣшеніемъ безпрерывно возникающихъ жалобъ на медленность или неправильность дѣйствій Полицейскихъ и Судебныхъ мѣстъ; а между тѣмъ, по своему составу и устройству Канцеляріи могутъ быть только совѣщательными Присутствіями, предназначенными для обсужденія важнѣйшихъ дѣлъ Управленія и разрѣшенія сомнѣній въ исполненіи законовъ.

«Симъ-то причинамъ, а главное тому, что Губернскіе Совѣты изъ совѣщательныхъ и наблюдательныхъ мѣстъ превратились въ мѣста̀ исполнительныя и распорядительныя, слѣдуетъ приписать огромное накопленіе въ нихъ дѣлъ и возбужденіе безполезныхъ переписокъ съ низшими мѣстами: что̀ привело самое Губернское Управленіе къ совершенной безжизненности и пустому формализму и ослабило силу присвоеннаго ему надзора за подчиненными мѣстами»[2]).

Признавая «совершенную безжизненность» и «формализмъ» губернскаго управленія по Сибирскому Учрежденію, осуществлен-

---

[1]) Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 364, 365.
[2]) Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 368.

ному въ жизни, Анненковъ долженъ былъ бы предложить и радикальное леченіе противъ столь серьезной болѣзни; изъ его записки, однако, требовавшей кромѣ разграниченія компетенцій лишь усиленія власти, ускоренія ея дѣйствій и расширенія ея полномочій въ цѣляхъ «укрощенія» самоуправства подчиненныхъ, едва ли можно вывести заключеніе, чтобы ея составитель возвысился надъ точкою зрѣнія, не безъ основанія осужденной въ примѣненіи къ сибирскому управленію и Козодавлевымъ, и гр. Сперанскимъ. Но предоставимъ слово самому автору записки:

«Соображая степень власти Общихъ Губернскихъ Управленій и Губернскихъ Правленій въ Сибири, безошибочно сказать можно, что, вопреки предположенію Графа Сперанскаго, мелочныя дѣла Полицейскаго Управленія сосредоточиваются въ Губернскомъ Совѣтѣ, а Губернскія Правленія не управляютъ полиціями, а представляются въ видѣ особаго отдѣленія Канцеляріи Гражданскихъ Губернаторовъ, въ которомъ производится обширная переписка, собираются свѣдѣнія и гдѣ излагаются заключенія, получающія силу, въ такомъ только случаѣ, когда, по новомъ разсмотрѣніи, утверждены Общимъ Губернскимъ Управленіемъ; между тѣмъ, обширность губерній и, въ особенности свойства той части народонаселенія, которая составлена изъ ссыльнопоселенцевъ, необходимо требуютъ, чтобы исполнительныя дѣла производились скоро и чтобы Губернское мѣсто, коему ввѣрено Управленіе Полиціями, облечено было достаточною властію, для возстановленія порядка и для укрощенія самоуправія низшихъ Полицейскихъ мѣстъ, склонныхъ въ Сибири, по мѣстнымъ обстоятельствамъ, болѣе, нежели въ другихъ губерніяхъ, къ неправильнымъ дѣйствіямъ» [1]).

Вмѣсто того, чтобы сосредоточить свои возраженія на томъ, что указаны лишь внѣшнія, поверхностныя причины недостатковъ строя губернскаго управленія, коренящагося гораздо глубже въ условіяхъ государственнаго и общественнаго развитія, графъ Блудовъ взялъ на себя неблагодарную задачу отстаивать самую букву Сибирскаго Учрежденія, утверждая, что всѣ недоразумѣнія по вопросу губернскаго управленія вытекаютъ изъ краткости Учрежденія. Краткость де вполнѣ умѣстна въ Сибирскомъ Учрежденіи, которое, подобно прочимъ особеннымъ Учрежденіямъ,

---

[1]) Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 365.

какъ-то Кавказское, Закавказское, Бессарабское, Остзейское— «есть и кажется должно быть ни что иное какъ систематическое указаніе изъятій изъ общаго Губернскаго Учрежденія, необходимыхъ по отдаленности края отъ центральнаго управленія, по роду его населенія, роду и степени промышленности, и вообще свойства и быта его жителей».

Неумѣніе найтись во взаимно другъ друга дополняющихъ опредѣленіяхъ общаго и особеннаго законодательствъ, гр. Блудовъ находилъ понятнымъ до изданія Свода и Полнаго Собранія Законовъ, когда знаніе закона пріобрѣталось должностными лицами не иначе, какъ путемъ многолѣтней практики и продолжительныхъ наблюденій. Это состояніе отечественнаго законодательства въ связи съ уровнемъ юридическаго образованія и порождаютъ жалобы на краткость закона [1]), по унаслѣдованной отъ того времени привычкѣ.

Краткость опредѣленій Сибирскаго Учрежденія, касательно губернскаго управленія, не препятствовала гр. Блудову дѣлать объемистые комментаріи, вызванные стремленіемъ отстоять Сибирское Учрежденіе, дорогое ему вѣроятно по связанному съ этимъ законодательнымъ актомъ имени гр. Сперанскаго [2]). Возраженія гр. Блудова могли вести къ многочисленнымъ недоразумѣніямъ, ибо онъ стоялъ на почвѣ руководящихъ идей Сибирскаго Учрежденія, оставившихъ по себѣ слѣдъ, какъ было уже неоднократно замѣчено, — скорѣе въ мотивахъ, нежели въ текстѣ законодательства 1822 года.

«До 1819 года нигдѣ не было такой преклонности къ самовластію и жестокостямъ надъ подчиненными», замѣчалъ гр. Блу-

[1]) Спб. Ок., Приложенія, IX, стр. 384.—«Впрочемъ (всѣ это знаютъ), какъ прежде, такъ и нынѣ», замѣчалъ гр. Блудовъ, «очень трудно угодить нашимъ чиновникамъ, даже и нѣкоторымъ мѣстамъ, въ дѣлѣ изданія законовъ. Когда правила кратки, хотя и совершенно ясны, говорятъ, что ихъ нельзя достаточно уразумѣть и предлагаютъ безчисленное множество вопросовъ Министрамъ и Сенату, требуя толкованій, поясненій и разрѣшеній на то, что нерѣдко для всѣхъ, можетъ быть и для самихъ вопрошающихъ, не представляетъ никакого сомнѣнія. Когда, напротивъ, въ законѣ много подробныхъ, въ предупрежденіе криваго толкованія, наставленій, указаній и формъ, они скажутъ, что вы стѣсняете мелочами исполненіе закона, и безъ того всѣми понимаемаго, и только утомляете вниманіе исполнителей, принуждая ихъ изучать излишнія для нихъ руководства».

[2]) Спб. Ок., Приложенія, IX, стр. 384—394.

довъ, «какъ въ Сибири; у нѣкоторыхъ начальниковъ, высшихъ и среднихъ. Всѣ они были посылаемы туда изъ внутреннихъ губерній, и казалось, что не только со вступленіемъ въ отправленіе данныхъ имъ въ семъ краѣ должностей, но непосредственно по переѣздѣ за Уралъ, въ нихъ исчезало всякое снисхожденіе къ ошибкамъ ближняго, всякое къ нимъ состраданіе. Посему въ Сибирскомъ Учрежденіи 1822 года предоставлено непосредственнымъ начальникамъ награждать подчиненныхъ сколько будетъ ими признано справедливымъ и возможнымъ, но наказывать не иначе, какъ съ разрѣшенія тѣхъ, которые находятся въ должностяхъ выше сихъ начальниковъ и съ разрѣшенія не одного лица, а цѣлаго присутствія высшихъ лицъ. На семъ основаніи Губернскимъ Правленіямъ, Казеннымъ Палатамъ и Губернскимъ Судамъ предоставлено дѣлать замѣчанія и выговоры подчиненнымъ окружнымъ и другимъ мѣстамъ и лицамъ, но пени дозволено налагать не иначе, какъ съ утвержденія Губернскаго Совѣта, а перемѣщеніе отъ высшей должности къ низшей, удаленіе или отрѣшеніе ихъ и преданіе суду не иначе, какъ съ утвержденія Главнаго Управленія (ст. 576, 577, 581—583)» [1]).

«Едва ли можно признать», разсуждалъ далѣе гр. Блудовъ, «чтобы Учрежденія Сибирскихъ Главныхъ и Общихъ Губернскихъ Управленій, имѣющихъ не одноличный составъ, какъ внутри Имперіи, а коллегіальный, были составлены по началамъ, не ясно опредѣленнымъ, сбивчивымъ, или же и съ намѣреніемъ сосредоточить въ сихъ Управленіяхъ разрѣшеніе дѣлъ всякаго рода и всякаго значенія. Цѣль Главнаго и Общихъ Губернскихъ Управленій въ каждой части Сибири есть во-первыхъ надзоръ, за правильностію движенія всѣхъ частныхъ губернскихъ и областныхъ установленій; но надзоръ безъ вмѣшательства въ кругъ ихъ правъ, обязанностей и дѣйствій, который имъ присвоенъ Учрежденіемъ, когда сіи обязанности исполняются ими безъ всякаго отступленія отъ закона; во-вторыхъ, доставленіе симъ установленіямъ, въ случаяхъ, превышающихъ власть ихъ ближайшаго, мѣстнаго разрѣшенія, вмѣсто разрѣшенія Сената и Министерствъ, находящихся въ мѣстахъ, слишкомъ отъ Сибири отдаленныхъ. Сіи начала означены ясно и подробно въ Наказахъ той и другой степени высшаго мѣстнаго управленія Сибирскаго. Но Наказы Губернскимъ Пра-

---

[1]) 2 П. С. З., т. XXXI, № 31124.

вленіямъ, Казеннымъ Палатамъ, и Общимъ, въ нѣкоторыхъ мѣстахъ, Окружнымъ Управленіямъ, которыя хотя и зависятъ отъ вліянія Главнаго и Общаго Губернскаго Управленія, но имѣютъ свою самостоятельность,—состоятъ изъ нѣсколькихъ строкъ (Сиб. Учрежд. ст. 535—538, 545). Между тѣмъ съ 1822 года предметы полицейскихъ и хозяйственныхъ установленій губернскихъ, даже внутреннихъ губерній, значительно умножены, и явились новые какъ внутри Имперіи, такъ и въ Сибири. Съ тѣмъ вмѣстѣ явились и новыя постановленія объ управленіи; а въ другихъ сдѣланы болѣе или менѣе важныя перемѣны и дополненія; но въ отношеніи къ примѣненію ихъ высшее Правительство имѣло въ виду большею частію лишь внутреннія губерніи и общій ихъ порядокъ управленія, а не Сибирь и особое устройство сего края. Между тѣмъ высшія въ Сибири начальства предписываютъ подчиненнымъ управленіямъ и исполнителямъ, чтобы въ случаяхъ, когда нѣтъ въ особомъ Сибирскомъ Учрежденіи изъятій, они руководствовались общимъ Учрежденіемъ внутреннихъ губерній Имперіи, общими Уставами и законами (ст. 10 и 538). Отсюда возникла, для чиновъ въ Сибири, необходимость не только знать всѣ правила Общаго Губернскаго Учрежденія и другихъ Уставовъ, но и умѣть примѣнять ихъ къ Сибирскимъ дѣламъ безъ нарушенія изъятій, для Сибири опредѣленныхъ» [1]).

Въ то время какъ ревизія 1851 года доказала существенные недочеты сибирскаго управленія, истиннымъ знакомъ уваженія къ памяти гр. Сперанскаго было бы не столько отстаиваніе буквы Сибирскаго Учрежденія, оказавшейся во многихъ случаяхъ мертвой, сколько попытка замѣнить предположенныя поверхностныя, внѣшнія поправки въ этомъ управленіи, пересмотромъ и улучшеніемъ его основъ. Вмѣсто того споръ сосредоточился на отдѣльныхъ статьяхъ Учрежденія, при чемъ не трудно было доказать, что соблюдаются не всѣ изъ многочисленныхъ статей различныхъ учрежденій и уставовъ. Между тѣмъ и Блудовъ, высказавшій столь основательное мнѣніе по поводу волостного управленія, какъ будто не замѣчалъ, что однѣ статьи, безъ справки съ жизнью, легко могутъ привести къ ошибочному представленію о дѣйствительности. Такъ, напримѣръ, при помощи длиннаго ряда статей Блудовъ опровергалъ мнѣніе о томъ, что губернатору съ его совѣтомъ и губернскому

---

[1]) 2 П. С. З., т. XXXI, № 31124.

правленію предоставлена одна и та же власть: въ Учрежденіи дѣйствительно говорится постоянно объ обѣихъ организаціяхъ отдѣльно. Но такъ какъ важнѣйшія дѣла, рѣшаемыя губернскимъ правленіемъ, требуютъ и по Сибирскому Учрежденію утвержденія губернатора, а постановленія губернскаго совѣта безъ губернатора или лица, исполняющаго его должность не имѣютъ силы, (ибо всѣ функціи совѣта чисто совѣщательныя и рѣшеніе принадлежитъ исключительно губернатору), то не трудно видѣть, что мы имѣемъ въ данномъ случаѣ лишь тѣни двухъ установленій, которыя находятся, правда, въ различныхъ рубрикахъ закона, но въ жизни сводятся къ дѣйствію той же власти губернатора лишь въ различныхъ формахъ ея проявленія.

И при первоначальномъ обсужденіи сибирскимъ комитетомъ (въ 1852 г.) данныхъ, добытыхъ ревизіею ген. Анненкова [1]), и въ

[1]) Комитетъ находитъ, что возбужденныя Генералъ-Адъютантомъ Анненковымъ замѣчанія относятся:

1) **Круга дѣйствій Губернскихъ Совѣтовъ.**

По мнѣнію его сіи Совѣты изъ совѣщательныхъ и наблюдательныхъ мѣстъ превратились въ мѣста исполнительныя и распорядительныя. Комитетъ, усматривая изъ этого, что Губернскіе Совѣты въ Сибири отступаютъ отъ порядка и правилъ, предписанныхъ для ихъ дѣйствій въ Сибирскомъ учрежденіи 1822 года, положилъ предоставить Министру Внутреннихъ Дѣлъ отнестись теперь же къ Сибирскимъ Генералъ-Губернаторамъ, чтобъ они вмѣстѣ съ Губернаторами, на основаніи Наказа ихъ (ст. 445, 456 и 473 Т. II Св. Учр. Сиб. Губ. изд. 1842 г.). возвратили Губернскіе Совѣты къ настоящему кругу дѣйствій, указанному учрежденіемъ; и

2) **Круга дѣйствій Губернскихъ Правленій.**

По объясненію Генералъ-Адъютанта Анненкова, Губернскія Правленія въ Западной Сибири затрудняются въ образѣ дѣйствій между прочимъ отъ неправильнаго примѣненія существующихъ о Губернскихъ Правленіяхъ вообще постановленій. Комитетъ, принимая во вниманіе, что, на основаніи ст. 538 Т. II Св. Учр. Сиб. Губ. (§ 572 Учр. 1822 года), предѣлы власти Губернскихъ Правленій въ Сибири опредѣляются общими законами, учрежденіями и уставами съ приложеніемъ правилъ, въ Сибирскомъ Учрежденіи постановленныхъ; что на этомъ основаніи Губернскія Правленія въ Сибири, съ изданіемъ означеннаго Учрежденія въ 1822 году, должны были руководствоваться постановленіями общаго Губернскаго учрежденія 1775 года; что сіи постановленія со всѣми послѣдовавшими перемѣнами помѣщены въ Сводѣ Законовъ 1842 г. и что при изданіи въ 1845 году новаго учрежденія для Губернскихъ Правленій Великороссійскихъ Губерній (прил. къ ст. 648 Т. II Св. общ. Губ. Учр. по VI прод.), Учрежденіе это не распространено на Сибирскія Губерніи, Комитетъ полагаетъ, что по этому послѣднему обстоятельству тамошнія Губернскія Правленія должны въ своихъ дѣйствіяхъ руководствоваться правилами учрежденія

болѣе позднюю эпоху сибирскій комитетъ всталъ на точку зрѣнія необходимости усилить регламентацію, видя въ ней спасеніе отъ разъѣдавшаго сибирское управленіе зла. Основаніемъ такой политики едва ли не являлось недовѣріе къ предложеннымъ исправленіямъ, равно и сохранившееся еще въ то время уваженіе къ «кореннымъ началамъ» Сибирскаго Учрежденія. «Комитетъ, разсмотрѣвъ настоящее дѣло въ присутствіи обоихъ Сибирскихъ Генералъ-Губернаторовъ, не могъ не согласиться вполнѣ съ мнѣніемъ по оному Главноуправляющаго Вторымъ Отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи. Дѣйствительно измѣнять частными постановленіями коренныя начала Сибирскаго Учрежденія 1822 года (29125) не только неудобно, но по мнѣнію Комитета, рѣшительно невозможно, тѣмъ болѣе, что въ виду Комитета нѣтъ никакого ручательства въ томъ, что предлагаемыя измѣненія будутъ лучше порядка существующаго. Изъ подробнаго обзора всѣхъ обстоятельствъ настоящаго дѣла Комитетъ убѣдился въ томъ, что если въ порядкѣ мѣстнаго губернскаго управленія Сибири существуютъ разныя неисправности, то онѣ происходятъ: во-первыхъ, отъ неисполненія правилъ, Сибирскимъ Учрежденіемъ 1822 года предписанныхъ, и во-вторыхъ, отъ неточнаго и не вполнѣ опредѣлительнаго указанія въ этомъ Учрежденіи обязанностей и правъ правительственныхъ мѣстъ и лицъ въ Сибири.

«Относительно перваго предмета Комитетъ многими постановленіями своими, удостоенными Высочайшаго утвержденія, поручалъ главнымъ и общимъ губернскимъ управленіямъ въ Сибири не только наблюдать за точнымъ исполненіемъ мѣстными вла-

---

1775 года, вошедшими въ Сводъ 1842 года, до V продолженія онаго, съ приложеніемъ правилъ, въ Сибирскомъ Учрежденіи постановленныхъ.

Въ слѣдствіе сего Комитетъ положилъ: предоставить Министру Внутреннихъ Дѣлъ сообщить о семъ Сибирскимъ Генералъ-Губернаторамъ, для зависящихъ съ ихъ стороны распоряженій.

Что же касается до прочихъ за тѣмъ, заключающихся въ настоящемъ дѣлѣ предположеній, то Комитетъ, признавая полезнымъ, прежде окончательнаго сужденія о сихъ предположеніяхъ, имѣть въ виду мнѣніе обоихъ Сибирскихъ Генералъ-Губернаторовъ о способахъ и возможности приведенія ихъ въ исполненіе, положилъ: предоставить Министру Внутреннихъ Дѣлъ сіи предположенія сообщить Генералъ-Губернаторамъ обѣихъ частей Сибири, и соображенія ихъ, по надлежащемъ съ кѣмъ слѣдуетъ сношеніи, внесть, съ своимъ заключеніемъ въ Сибирскій Комитетъ.—Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 512—514.

стями правилъ Сибирскаго Учрежденія 1822 года, но по замѣченнымъ въ дѣйствіяхъ нѣкоторыхъ изъ нихъ отступленіямъ обращать ихъ къ порядку, Учрежденіемъ указанному. Въ сихъ видахъ Комитетъ, вслѣдствіе представленія ревизовавшаго Западную Сибирь Генералъ-Адъютанта Анненкова, журналомъ, Высочайше утвержденнымъ 25 декабря 1852 года, поручилъ Сибирскимъ Генералъ-Гебернаторамъ возвратить Губернскіе Совѣты и Губернскія Правленія къ кругу дѣйствій, предписанному означеннымъ Учрежденіемъ. Хотя по отзыву Генералъ-Губернаторовъ въ дѣйствіяхъ сихъ мѣстъ, нынѣ не замѣчается уже прежнихъ отступленій, тѣмъ не менѣе Комитетъ признаетъ необходимымъ поручить Генералъ-Губернаторамъ имѣть строгое наблюденіе за точнымъ исполненіемъ правилъ Учрежденія 1822 года, включая въ свои годовые отчеты, представляемые Его Императорскому Величеству свѣдѣнія о томъ, какимъ успѣхомъ наблюденіе это сопровождалось.

«Относительно втораго предмета Комитетъ нашелъ, что въ третьемъ раздѣлѣ Сибирскаго Учрежденія 1822 года, заключающемъ въ себѣ Наказъ тамошнему Управленію, обязанности, права, отношенія и отвѣтственность губернскихъ и окружныхъ установленій опредѣлены въ словахъ и выраженіяхъ весьма краткихъ. Имъ, за нѣкоторыми изъятіями, предписано руководствоваться общими правилами и постановленіями. Между тѣмъ правила и постановленія, коими руководствовались подобныя учрежденія во внутреннихъ губерніяхъ съ 1822 года, совершенно измѣнились. Губернскія Правленія получили въ 1845 году новое подробное Учрежденіе, гдѣ имъ указанъ новый порядокъ дѣлопроизводства. Казенныя Палаты, завѣдывавшія прежде и государственными крестьянами, отдѣлили отъ себя эту часть, для завѣдыванія коей учреждены во внутреннихъ губерніяхъ особыя Палаты Государственныхъ Имуществъ. Земская полиція получила новое устройство и новый подробный Наказъ. Между тѣмъ всѣ сіи новыя узаконенія, не распространяясь на Сибирь, имѣютъ тамъ нѣкоторое примѣненіе потому, что правительственныя учрежденія, не имѣя подробныхъ правилъ для своихъ дѣйствій, по необходимости должны въ нѣкоторыхъ случаяхъ руководствоваться общими постановленіями. Притомъ и положеніе Сибирскаго края послѣ 1822 года во многомъ измѣнилось. Тамъ открылась частная золотопромышленность, которой прежде не было; началось переселеніе туда

крестьянъ изъ внутреннихъ губерній, чрезвычайно озабочивающее мѣстныя власти; учредилось по Сибирскимъ рѣкамъ и на Байкалѣ не существовавшее прежде пароходство и т. п. Такія обстоятельства доказываютъ совершенную необходимость, согласно мнѣнію Дѣйствительнаго Тайнаго Совѣтника Графа Блудова, приступить нынѣ же къ составленію подробныхъ Наказовъ для всѣхъ вообще губернскихъ и окружныхъ установленій въ Сибири, гдѣ ясно и положительно были бы указаны ихъ обязанности, особо по каждому предмету ихъ завѣдыванія, порядокъ исполненія сихъ обязанностей, власть, имъ присвоиваемая, ихъ отношенія и отвѣтственность» [1]).

Такимъ образомъ попытки исправленій бюрократическихъ установленій, организованныхъ по Сибирскому Учрежденію, окончились сомнительнымъ успѣхомъ; едва ли возможно видѣть существенное улучшеніе самаго строя управленія въ простомъ усиленіи регламентаціи, на которую возложена была надежда исправить всѣ безпорядки — призвать къ жизни установленія, «безжизненность» которыхъ была засвидѣтельствована ревизоромъ сибирскаго управленія. «Surge et ambula» — начало мало приложимое, какъ было уже замѣчено выше, по стопамъ Неккера, къ оживленію дѣятельности установленій, самый строй которыхъ создаетъ препятствія для развитія ихъ внутренней силы, самостоятельныхъ побужденій къ творческой дѣятельности.

Повидимому, еще меньшій успѣхъ выпалъ на долю попытокъ Анненкова установить бо́льшую связь между управленіемъ края и общественными его наслоеніями.

«Для узнанія особенностей обширнаго Сибирскаго края и для ознакомленія съ его разнороднымъ населеніемъ», разсуждалъ Анненковъ, «необходимы продолжительное изученіе и усиленные труды. Нельзя ожидать и тѣмъ менѣе требовать, чтобы лица, занимающіяся въ Министерствахъ и другихъ высшихъ установленіяхъ дѣлами управленія всего Государства, имѣли надлежащія данныя и достаточно времени, для зрѣлаго обсужденія и безошибочнаго разрѣшенія представленій мѣстныхъ Начальствъ Сибири и для направленія сихъ Начальствъ къ дѣйствіямъ, сообразнымъ, какъ съ общими Государственными пользами, такъ и съ мѣстными потребностями страны. Жителю столицы, всё до Сибири касаю-

[1]) 2 П. С. З., т. XXXI, № 31124.

щееся, представляется не въ полномъ, а иногда и не въ настоящемъ видѣ».

Между тѣмъ «Сибирь не есть страна для насъ чуждая и предназначенная», какъ думаютъ многіе, «исключительно для ссылки и наказанія преступниковъ». Сибирь есть часть Россіи и одна изъ важнѣйшихъ ея частей. Сплошно прилегая къ востоку Россіи, Сибирь и въ географическомъ, и въ политическомъ отношеніяхъ составляетъ продолженіе восточной, лучшей части ея; сибирякъ на всемъ востокѣ Европейской Россіи чувствуетъ себя какъ дома, знаетъ всѣ торговые пункты и дѣятельность свою стремится главнѣйше къ нимъ направить. По обычаямъ, по домашней жизни, сибирскій крестьянинъ тотъ же, что крестьянинъ восточной полосы Европейской Россіи, съ тою только разницею, что пользуется большимъ довольствомъ и привольемъ. Такое значеніе Сибири приводило ген. Анненкова къ мысли о необходимости поднятія ея политическаго и экономическаго значенія. Первымъ шагомъ на этомъ пути должны были оказаться мѣропріятія, клонящіяся къ устраненію недостатка народонаселенія и отсутствія поземельной собственности, существенныхъ тормазовъ для развитія края.

«Русское народонаселеніе уже преобладаетъ въ Сибири», читаемъ мы въ запискѣ ген. Анненкова, «и ежели бы Правительство нашло возможнымъ, не нарушая общаго спокойствія и порядка, облегчить свободный переходъ крестьянъ изъ внутреннихъ губерній въ Сибирь и водворить въ ней дворянъ, то нѣтъ сомнѣнія, что вслѣдствіе этой мѣры мы вполнѣ сознали бы всю выгоду нашего географическаго положенія, въ отношеніи къ Средней Азіи и къ Китайской Имперіи, а вмѣстѣ съ тѣмъ и возможность рѣшительнаго вліянія нашего на весь Востокъ.

«Правильное заселеніе Сибири и развитіе общественной ея жизни возможны только при утвержденіи въ сей странѣ правъ собственности, на твердыхъ началахъ; безъ чего, естественныя богатства служатъ, исключительно, средствомъ удовлетворенія первыхъ потребностей переходнаго народонаселенія и постепенно истощаются; доказательствомъ этого можетъ служить замѣчаемый уже въ болѣе заселенныхъ мѣстахъ, въ особенности въ Курганской и Ялуторовской Округахъ, Тобольской губерніи, недостатокъ въ лѣсѣ,—недостатокъ, который еще въ недавнее время ощущаемъ не былъ; между тѣмъ, въ странахъ холодныхъ, лѣса со-

ставляютъ одно изъ важнѣйшихъ условій жизни и заселенія. Такимъ образомъ, если настоящій порядокъ неизмѣнится, то населенныя теперь земли могутъ обратиться въ безлѣсныя и безлюдныя степи» [1]). И не только экономическія соображенія заставляли Анненкова желать распространенія въ Сибири поземельной собственности. Ему казалось, что и нравственное развитіе крестьянскаго населенія въ Сибири могло бы отъ того выиграть, ибо нашелся бы противовѣсъ вліянію постоянно увеличивающагося количества ссыльныхъ и значительно распространеннаго въ краѣ раскола [2]).

Примѣры заселенія новороссійскаго края и лугового берега Волги давали, казалось, Анненкову смѣлость ставить вопросъ: «должно ли предоставить времени дальнѣйшее развитіе Сибири, изъ началъ въ ней уже существующихъ или должно стараться привить къ ней общія жизненныя начала, которыя усвоились прочимъ частямъ Государства» [3]).

---

[1]) Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 371.

[2]) Стоя на старой почвѣ отношенія къ расколу, ген. Анненковъ видѣлъ только его отрицательныя стороны и ставилъ слабость раскола въ центрѣ государства и значеніе его на сѣверныхъ и восточныхъ окраинахъ въ связь съ наличностью помѣстнаго дворянства. Едва ли можетъ быть поддерживаемо, однако, это положеніе. Не нужно забывать, что расколъ долгое время подвергался преслѣдованіямъ, что побуждало его сторонниковъ бѣжать изъ центра государства, сосредоточиваться на окраинахъ. Къ тому же и въ центрѣ государства раскола не такъ мало, какъ это утверждалъ ген. Анненковъ. Будучи однимъ изъ наиболѣе сложныхъ явленій русской исторіи, расколъ обусловливался цѣлой совокупностью причинъ, которыя едва ли могутъ быть сведены къ одной.

[3]) «Я весьма далекъ отъ мысли», прибавлялъ Анненковъ, «вводить въ Сибири крѣпостное состояніе, но полагалъ бы возможнымъ и полезнымъ стремиться къ осуществленію въ ней хотя въ нѣкоторой мѣрѣ, имѣющихся уже у насъ постановленій о обязанныхъ крестьянахъ,—мнѣ казалось бы, что не только раздача земель за службу, но и самая продажа или отдача ихъ въ арендное содержаніе на продолжительные сроки могли бы послужить вѣрнымъ способомъ укорененія въ Сибири дворянства и въ тоже время немаловажнымъ средствомъ къ усиленію въ будущемъ государственныхъ доходовъ. По моимъ понятіямъ, несомнѣннымъ убѣжденіемъ въ возможности и пользѣ подобныхъ мѣръ можетъ служить Новороссійскій край, который въ одно столѣтіе развился такъ значительно не только къ своей собственной пользѣ, но и къ благосостоянію всего Государства. Тоже явленіе представляетъ и луговая сторона Волги, населившаяся и быстро-подвинувшаяся на стезѣ благоустройства и благосостоянія въ послѣднія 30-ть лѣтъ».—Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 373.

Приведенное мнѣніе указывало не безъ основанія на ненадежность управленія безъ участія въ немъ общественныхъ силъ, являющихся и сдержкой произвола правителей, и способомъ внесенія въ управленіе связи съ жизнью, съ мѣстностью. Но изъ того, что классическая страна самоуправленія, Англія, создала это самоуправленіе на земельно-аристократической основѣ, не слѣдуетъ еще, конечно, чтобы не могли существовать иныя формы самоуправленія, какъ городского, такъ и сельскаго: самоуправленіе можетъ быть осуществляемо и въ лаптяхъ.

Сознаніе этого однако было Анненкову чуждо, такъ какъ онъ предлагалъ искусственно создать въ Сибири классъ помѣстнаго дворянства. Такимъ образомъ даже и въ борьбѣ съ бюрократизмомъ обращались за оружіемъ къ воздѣйствію изъ центра, даже и признавая необходимость жизни въ области, живого отношенія общественныхъ наслоеній къ задачамъ управленія, единственное созидательное начало усматривали все же въ механическихъ мѣропріятіяхъ правительства. Замѣтимъ притомъ, что поставленный Анненковымъ вопросъ имѣлъ болѣе широкое значеніе, нежели то, какое онъ придавалъ ему, ибо различіе въ общественномъ строѣ, въ соотношеніи общественныхъ силъ разнообразныхъ частей русскаго государства, шло далѣе той противоположности, которую можно было подмѣтить между сибирскими окраинами и центральными губерніями Европейской Россіи: на западныхъ окраинахъ русскаго государства мы находимъ польскія, германскія, шведскія наслоенія, своеобразныя по укладу своихъ общественныхъ силъ, исторически выработавшемуся отношенію къ мѣстности и къ центру государства.

Ставить начала искусственной прививки въ основу политики едва ли не значило бы вѣрить въ возможность единаго государства лишь подъ условіемъ установленія тождества составляющихъ его частей.

Выше мы имѣли уже случай коснуться этого положенія [1]). Въ интересующую насъ эпоху, поддержанныя гр. Панинымъ [2]), предположенія Анненкова о заселеніи Сибири встрѣтили со стороны другихъ членовъ комитета существенныя возраженія.

Такъ, гр. Блудовъ сводилъ эти предположенія къ вопросу,

---

[1]) См. выше, гл. III.

[2]) Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 408, также и стр. 494—496.

должно ли предоставить времени дальнѣйшее развитіе населенія въ Сибири, и отвѣчалъ на этотъ вопросъ, «что сіе надобно предоставить **времени**: во первыхъ потому, что вся Сибирь есть такъ сказать **запасный** край Россіи, куда часть населенія внутреннихъ губерній Имперіи, уже и нынѣ болѣе или менѣе естественнымъ образомъ стремится, такъ что происходящее отъ того ежегодное увеличеніе населенія Сибирскихъ губерній, можно, кажется, безъ ошибки опредѣлить по крайней мѣрѣ въ одинъ цѣлаго числа процентъ» [1]).

«Безъ сомнѣнія полезно было бы привлечь и образовать въ Сибири настоящее дворянское сословіе»,—замѣчалъ гр. Блудовъ; «но я смѣю думать, что сіе вовсе независитъ отъ мѣръ Правительства. И самыя Державы и разныя въ оныхъ состоянія не могутъ быть созидаемы никакою силою, кромѣ силы времени, то есть сцѣпленія событій Провидѣніемъ для сей цѣли предназначенныхъ. Законодательству предоставлено только опредѣлять положительнымъ образомъ взаимныя между ими отношенія, то есть указывать яснѣе то, что въ самомъ дѣлѣ уже есть».

Для укорененія въ Сибири служащихъ тамъ дворянъ, Блудовъ допускалъ цѣлесообразность раздачи имъ земли въ собственность за безпорочную службу въ этомъ краѣ въ теченіе опредѣленнаго числа лѣтъ. «Но прежде такой раздачи Правительству надобно знать, какія и гдѣ можно раздавать земли», замѣчалъ онъ. «Имѣетъ ли оно достаточныя о томъ свѣдѣнія? Если имѣетъ, то едва ли не полезнѣе еще **продавать** нѣкоторые участки земли частнымъ людямъ, для привлеченія капиталистовъ къ водворенію

---

[1]) «Въ семидесятыхъ годахъ прошлаго столѣтія **мужеское** тамъ населеніе состояло: Русское изъ 322.146 душъ, Инородческое изъ 132.000 душъ, всего—454.146 душъ м. пол.», читаемъ мы въ запискѣ гр. Блудова. «Въ 1820 году оно состояло (по отчету Графа Сперанскаго): Русское изъ 616.782 душъ, Инородческое изъ 229.946 душъ, всего — 846.728 м. пола. Въ 1852-мъ году (по свѣдѣніямъ Канц. Сибир. Комит.) число онаго есть слѣдующее: Русскихъ—916.310 душъ м. п., Инородцевъ: а) внутреннихъ—279.740 душъ, б) за линейныхъ или Киргизовъ—173.950 душъ. Всего 1.370.000 м. п. Слѣдовательно въ теченіе 80-ти лѣтъ населеніе Сибири, несчитая Киргизовъ, почти утроилось ($2^{331}/_{454}$). Чрезъ 100 лѣтъ, а можетъ быть и скорѣе, населеніе внутреннихъ нашихъ губерній достигнетъ до 100 милліоновъ, и безъ сомнѣнія, тогда значительная часть крестьянъ казенныхъ перейдутъ на водвореніе въ Сибирскій край». Спб. Ок., Приложенія, IX, стр. 394.

въ Сибири, которые нынѣ хотя въ самомъ дѣлѣ большею частію спѣшатъ покидать сей край, но не всегда же потому единственно, что желаютъ проживать свои капиталы во внутреннихъ губерніяхъ» [1]).

Въ своихъ возраженіяхъ на приведенныя предположенія извѣстный министръ государственныхъ имуществъ, гр. Киселевъ, указалъ, что земли въ Сибири оказывались нужными для совершенно неотложныхъ потребностей по водворенію ссыльныхъ, привлеченію инородцевъ къ осѣдлости и переселенію малоземельныхъ крестьянъ, для которыхъ уже въ то время ощущался недостатокъ свободныхъ земель. Если управленіе ссылки, раздробленное между различными вѣдомствами, располагая крайне скудными денежными средствами, въ необходимости примирять часто противорѣчивыя мнѣнія сибирскихъ генералъ-губернаторовъ, дѣлало мало успѣховъ, то для его дѣйствительныхъ успѣховъ мѣры организованнаго водворенія являлись настоятельно необходимыми.

И касательно инородцевъ гр. Киселевъ полагалъ, что рано или поздно они промѣняютъ свои холодныя юрты на осѣдлую жизнь, для чего необходимо имѣть въ запасѣ земли для 300 т. душъ мужского пола. По замѣчаніямъ чиновниковъ, производившихъ ревизію государственныхъ имуществъ въ Сибири, эти инородцы находятся въ самомъ тягостномъ положеніи, «гибнутъ отъ холода, бѣдности и болѣзней; живущіе среди поселеній терпятъ отъ недостатка земли; участки ихъ, или не отдѣлены отъ старожиловъ, или неправильно введены въ оброчныя статьи и отдаются съ торговъ. Не имѣя такимъ образомъ средствъ существованія, инородцы лишаются и послѣднихъ способовъ своей добычи отъ звѣроловства; съ одной стороны, промышленники, пользуясь ихъ простотою и отсутствіемъ всякаго покровительства, обременили ихъ невыплатимыми долгами и содержатъ ихъ въ совершенномъ порабощеніи, а съ другой, Духовенство Ламайской и Шаманской вѣры отягощаетъ ихъ поборами».

Относительно переселенія государственныхъ крестьянъ въ Сибирь графъ Киселевъ замѣчалъ, что управляемое имъ вѣдомство имѣетъ въ виду болѣе 800 т. душъ малоземельныхъ, для которыхъ по экономическимъ основаніямъ переселеніе изъ внутреннихъ губерній въ Сибирь являлось бы вполнѣ желательнымъ.

---

[1]) Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 395.

Для исполненія желательныхъ переселеній въ Западной Сибири снято было на планы болѣе 3.800,000 десят. земли; но этимъ измѣреніемъ воспользовалось только 17,877 душъ, да 9,929 душамъ дано было разрѣшеніе на переселеніе. И таково было затруднительное положеніе государственныхъ финансовъ, что и въ этомъ столь важномъ дѣлѣ переселенія возникли затрудненія. «Сколько бы ни желательно», замѣчалъ гр. Киселевъ, «дать этому дѣлу болѣе успѣшное движеніе, но успѣхъ этотъ зависитъ отъ денежныхъ способовъ на съемку земель и на хозяйственное устройство переселенцевъ. Доселѣ Министерство получало собственно на переселеніе до ^{143}/т. р. въ годъ изъ Государственнаго Казначейства. Этихъ суммъ едва достаточно было на совершеніе внутреннихъ переселеній, простиравшихся въ послѣднія 10 лѣтъ болѣе чѣмъ до ^{100}/т. душъ; при всемъ томъ и этотъ скудный источникъ въ Государственной росписи 1852 г. уменьшенъ почти на половину и теперь остается только ожидать болѣе благопріятнаго финансоваго положенія, чтобы осуществить мысль заселенія въ Сибири свободныхъ земель, по многимъ видамъ Государственнаго хозяйства полезную» [1]).

Но гр. Киселевъ выставилъ и прямыя возраженія названному проекту, изъ которыхъ явствовало, что водвореніе «обязанныхъ» крестьянъ въ Сибири противорѣчило бы направленію политики императора Николая I по крестьянскому вопросу, хотя и выжидательной, но подготовлявшей событія слѣдующаго царствованія твердымъ намѣреніемъ не давать примѣненію крѣпостного права территоріальнаго распространенія въ Имперіи далѣе существующихъ предѣловъ [2]).

---

[1]) Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 420, 421.

[2]) По поводу этой политики гр. Киселевъ сообщалъ о своемъ докладѣ Государю въ сентябрѣ 1839 года касательно съемки земель въ Сибири: 1) на случай, если бы представилась въ послѣдствіи настоятельная надобность въ отводѣ земель для поселенія въ Сибири владѣльческихъ крестьянъ на условномъ положеніи въ видѣ обязанныхъ, и 2) для отвода земель по пожалованію подъ хозяйственныя заведенія частныхъ лицъ.

Императоръ Николай I, по разсмотрѣніи упомянутаго доклада, отозвался по первой статьѣ: «что ни въ какомъ случаѣ поселеніе помѣщичьихъ крестьянъ допущено въ Сибири быть не можетъ». По второй статьѣ Государь разрѣшилъ отводъ земель въ сибирскихъ губерніяхъ по Всемилостивѣйшему пожалованію, для учрежденія фабричныхъ и промышленныхъ заведеній, при соблюденіи Высочайше утвержденнаго 12-го августа 1830 года положенія ко-

Возраженія графовъ Киселева и Блудова повліяли рѣшающимъ образомъ на судьбу возбужденнаго ген. Анненковымъ вопроса о заселеніи Сибири. Сужденія сибирскаго комитета сосредоточились не на значеніи этого фактора для культурнаго подъема сибирскаго края вообще, строя управленія въ немъ въ частности, а на тѣхъ способахъ, которые были предложены для проведенія этого заселенія въ жизнь.

митета министровъ, воспретившаго селить на этихъ земляхъ лицъ крѣпостного состоянія.

И въ 1843 году, при разсмотрѣніи въ министерствѣ финансовъ проекта оберъ-бергмейстера 7-го класса Порѣцкаго о колонизаціи обязанныхъ крестьянъ въ Сибири, для улучшенія сельскаго хозяйства и золотопромышленности, выяснился взглядъ правительства въ томъ же направленіи. Послѣ доклада дѣла Государю 31-го декабря 1843 года, м. ф. гр. Канкринъ писалъ графу Киселеву, что этотъ проектъ «признанъ не заслуживающимъ уваженія, такъ какъ предполагаемое Порѣцкимъ переселеніе крестьянъ въ Сибирь, подъ наименованіемъ обязанныхъ, не соотвѣтствуетъ видамъ Правительства и противно Высочайшему повелѣнію, послѣдовавшему по положенію Комитета Гг. Министровъ 12 Августа 1830 года, которымъ рѣшительно воспрещено селить въ Сибири людей крѣпостнаго состоянія». Далѣе гр. Киселевъ упоминалъ о сдѣланномъ генералъ-губернаторомъ Восточной Сибири въ іюнѣ 1852 года представленіи, что, не смотря на полное отсутствіе въ Восточной Сибири помѣщичьяго владѣнія землями, населенными крѣпостными людьми, и существованія такого владѣнія въ Западной Сибири лишь по исключенію являются тѣмъ не менѣе случаи вывоза помѣщиками въ Сибирь крестьянъ съ цѣлью избѣгнуть платежа мѣстнымъ работникамъ надлежащей, по мѣстнымъ потребностямъ, задѣльной платы и извлечь изъ этихъ людей выгоды «на раззореніи ихъ основанныя». Поэтому генералъ-губернаторъ и ходатайствовалъ о переводѣ въ Сибирь владѣльческихъ крестьянъ.

Изъ предшествующаго гр. Киселевъ заключалъ, «что о переселеніи помѣщичьихъ крестьянъ въ Сибирь на вотчинномъ ли правѣ или на правѣ обязанныхъ поселянъ, за послѣдовавшимъ Высочайшимъ воспрещеніемъ, не можетъ быть разсужденія, тѣмъ болѣе, что въ настоящее время всякое подобное переселеніе, при необыкновенной дешевизнѣ земледѣльческихъ произведеній въ Сибири, не могло бы имѣть никакой другой цѣли, кромѣ употребленія переселенцевъ въ работы на золотыхъ промыслахъ. Но если бы при всемъ томъ признано было возможнымъ переселять въ Сибирь крѣпостныхъ крестьянъ, то, до разрѣшенія о семъ, необходимо прежде всего удостовѣриться, чрезъ спеціальное межеваніе, гдѣ именно и на какое число крѣпостныхъ земледѣльцевъ можно отвести удобныя земли безъ стѣсненія старожиловъ и новыхъ переселенцевъ изъ государственныхъ крестьянъ внутреннихъ губерній, для коихъ, какъ выше сказано, свободныхъ земель не имѣется». Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 422.

Не трудно признать рѣшающее вліяніе мнѣнія гр. Киселева, когда мы въ журналѣ сибирскаго комитета [1]) читаемъ: «если предположить, что подобная раздача или продажа земель въ Сибири будутъ разрѣшены, то здѣсь необходимо обсудить въ подробности: какими средствами владѣльцы сихъ земель могутъ заселить ихъ? Земли, подобнымъ образомъ пріобрѣтенныя въ другихъ частяхъ Имперіи, какъ-то: Новороссійскомъ краѣ, Оренбургскихъ и Саратовскихъ степяхъ, и т. п. преимущественно заселялись крѣпостными людьми, переводимыми туда изъ другихъ Губерній.

«Въ Сибири въ настоящее время почти нѣтъ поселенныхъ помѣщичьихъ крестьянъ. Въ 1830 году, по положенію Комитета Министровъ, послѣдовало Высочайшее повелѣніе, коимъ воспрещено селить въ Сибири людей крѣпостнаго состоянія. Въ 1839 году Вашему Императорскому Величеству, при разсмотрѣніи предположеній о поселеніи въ Сибири владѣльческихъ крестьянъ на условномъ положеніи, въ видѣ обязанныхъ, благоугодно было положительно выразить волю Вашу, что «ни въ какомъ случаѣ поселеніе помѣщичьихъ крестьянъ допущено въ Сибири быть не можетъ». За силою сихъ повелѣній Вашего Величества, крѣпостные люди изъ внутреннихъ Губерній не могутъ быть переселяемы въ Сибирь на земли жалованныя или проданныя Дворянству.

«Вообще тамъ, гдѣ крѣпостныхъ крестьянъ нѣтъ, было бы крайне неудобно вновь учреждать это сословіе; тѣмъ болѣе это неудобно въ Сибири, гдѣ по обширному пространству трудно имѣть надлежащій надзоръ за недопущеніемъ злоупотребленій помѣщичьей власти и гдѣ даже теперь, какъ удостовѣряетъ Генералъ-Губернаторъ Восточной Сибири, помѣщики вывозятъ въ Сибирь своихъ крестьянъ изъ непозволительныхъ денежныхъ расчетовъ» [2]).

[1]) Журналъ сибирскаго комитета 22-го ноября 1852 года, № 4. Спб. Ок.. Приложенія, IX, стр. 477 и слѣд.

[2]) Свои заключенія сибирскій комитетъ основалъ на тѣхъ соображеніяхъ, что для надѣленія новаго сословія, которое предполагалось установить въ Сибири, поземельною собственностью имѣются два способа: «раздавать земли въ награду за службу такими количествами, какъ жаловались и жалуются земли въ нѣкоторыхъ внутреннихъ Губерніяхъ, или продавать оныя Дворянамъ внутреннихъ Губерній и другимъ частнымъ лицамъ, кои пожелали бы пріобрѣсть въ Сибири земли значительными участками для заселенія. Между тѣмъ изъ свѣдѣній, представленныхъ Комитету Министромъ Государственныхъ Имуществъ,

Если переселеніе въ Сибирь крѣпостныхъ крестьянъ не могло быть допущено, какъ очевидное расширеніе территоріи, на которой было еще терпимо примѣненіе крѣпостного права, то, по мнѣнію сибирскаго комитета «не можетъ быть допущено переселеніе туда крестьянъ изъ внутреннихъ Губерній для поселенія тамъ на владѣльческихъ земляхъ на правѣ обязанныхъ потому, что обязанные поселяне», какъ справедливо замѣтилъ графъ Блудовъ, «суть крѣпки къ землѣ, отправляя въ пользу владѣльца оной опредѣленныя повинности. За симъ остается только земли жалованныя или продаваемыя Дворянамъ въ Сибири заселять людьми вольными и свободными; но едва ли кто изъ нихъ согласится добровольно перейдти изъ внутреннихъ Губерній въ Сибирь, для поселенія на владѣльческой землѣ тогда, когда онъ, на основаніи существующихъ постановленій, можетъ свободно переходить туда для поселенія на казенныя земли и пользоваться сими землями какъ собственностью, не имѣя только права ее продавать и закладывать...... Едва ли кто изъ частныхъ лицъ, получившихъ въ Сибири землю въ награду или по покупкѣ, согласится употребить огромный капиталъ для переселенія на эту землю крестьянъ изъ внутреннихъ Губерній, не получая на этотъ капиталъ, въ продолженіи первыхъ лѣтъ, вовсе процентовъ; если же въ послѣдствіи и будетъ получать проценты, то очень не значительные, такъ какъ цѣны на хлѣбъ, и вообще на земныя произведенія въ Си-

---

видно, что хотя пространство Сибири весьма обширно и пустопорожнихъ тамъ земель дѣйствительно много, но въ числѣ ихъ собственно земель, годныхъ для хлѣбопашества и заселенія, сравнительно съ пространствомъ Сибири не много: кромѣ того, удобныя тамъ земли необходимы: для водворенія ссыльныхъ: для поселенія современемъ до 300 т. душъ кочующихъ нынѣ инородцевъ, когда они обратятся къ осѣдлости, что составляетъ предметъ особой заботливости Правительства и, наконецъ, для переселенія малоземельныхъ крестьянъ внутреннихъ Губерній, коихъ имѣется въ виду болѣе 800 т. душъ. При этомъ необходимо замѣтить еще, что большая часть удобныхъ земель въ Сибири приписана къ существующимъ нынѣ тамъ селеніямъ, а потому сихъ земель нельзя касаться до тѣхъ поръ, пока не будетъ произведена съемка ихъ въ обширныхъ размѣрахъ, для чего необходимы и время и значительныя пожертвованія казны. Въ такомъ положеніи дѣла рѣшительно не возможно приступить теперь къ раздачѣ въ Сибири земель значительными участками за службу или къ продажѣ оныхъ Дворянамъ внутреннихъ Губерній и другимъ частнымъ лицамъ».—Журн. Сиб. Ком. 22 ноября 1852 г., № 4-й. Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 476, 477.

бири весьма низки и слѣдовательно изъ тамошней земли нельзя извлекать тѣхъ выгодъ, кои могли бы вознаградить владѣльцевъ за употребленный на переселеніе капиталъ» [1]).

Эти соображенія побуждали большинство членовъ сибирскаго комитета, не смотря на возраженія ген. Анненкова и гр. Панина, присоединиться къ мнѣнію гр. Блудова, что «едва ли возможно и удобно усиленными, такъ сказать, средствами привлечь въ Сибирь Дворянское сословіе и что образованіе и упроченіе тамъ этого сословія необходимо предоставить времени и обстоятельствамъ» [2]).

Въ Сибири крѣпостное право почти отсутствовало и тѣмъ не менѣе его существованіе въ Европейской Россіи отзывалось и на Сибири, стѣсняя приливъ переселенія въ этотъ край, препятствуя его естественному развитію. При обсужденіи различныхъ мѣропріятій, предназначенныхъ къ подъему культурнаго уровня сибирскаго края, всегда могло явиться опасеніе, при существованіи крѣпостного права въ Европейской Россіи, что послѣдняя окажется въ худшихъ условіяхъ развитія, нежели азіатскія окраины русскаго государства.

Пока законодательство не стало на путь отмѣны крѣпостного права, всегда могла явиться мысль, что ядро государства окажется въ наименѣе благопріятныхъ условіяхъ развитія, сравнительно съ другими областями того же государства.

Это откровенно выражалъ сибирскій комитетъ эпохи Сперанскаго, когда высказывался противъ немедленнаго «обращенія на поселеніе всѣхъ бродягъ», ссылаемыхъ въ Сибирь безъ наказанія. «Кто не побѣжитъ», — знаменательно заключалъ сибирскій комитетъ, — «зная, что, достигнувъ Сибири, онъ будетъ свободный казенный крестьянинъ, получитъ участокъ земли, и нанимаясь сперва въ работники, чрезъ годъ или два можетъ стать хозяиномъ?» [3]) Кто не побѣжитъ для полученія свободы, — по-

[1]) Журн. Сиб. Ком. 22 ноября 1852 г., № 4. Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 478, 479.

[2]) Журн. Сиб. Ком. 22 ноября 1852 г., № 4. Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 480. Сравн. повторительное разсмотрѣніе этого вопроса сибирскимъ комитетомъ, при участіи ген.-губ. Вост. Сиб. Муравьева. — Журн. Сиб. Ком. 11 апрѣля 1853 г., № 4. Сиб. Ок., Приложенія, IX, стр. 517 и слѣд.

[3]) Арх. Сиб. Ком., отд. IX, № 5, часть 1-я.—Журналъ Сиб. Ком. 15 февраля и 5-го мая 1826 г. Сиб. Ок., Приложенія, V, стр. 222, 223.

лагалъ сибирскій комитетъ; и этотъ призракъ бѣгства изъ Европейской Россіи долженъ былъ тормозить не одно мѣропріятіе по части культурнаго подъема Сибири, столь тѣсно связаннаго съ вопросами улучшенія и организаціи областного управленія. Ясно, слѣдовательно, что улучшенія основъ сибирскаго управленія нельзя было ожидать до отмѣны крѣпостного права; только этотъ законодательный актъ создавалъ ту почву гражданственности въ ядрѣ русскаго государства, которая давала ему возможность разрѣшать сложныя культурныя задачи и на азіатскихъ окраинахъ безъ опасенія поставить послѣднія въ привилегированное отношеніе, сравнительно съ коренными областями государства.

На этомъ поучительномъ примѣрѣ можно изучать зависимость преобразованій въ области права какъ въ ядрѣ государства, такъ и въ его окраинахъ. Мы видимъ, что явленіе, чуждое, повидимому, опредѣленной окраинѣ, пустившее корни и развивающееся лишь въ ядрѣ государства, вліяетъ тѣмъ не менѣе посредственно на окраину, въ силу взаимодѣйствія различныхъ областей одного и того же государства, въ силу вліянія условій быта, въ частности уровня правового развитія въ ядрѣ государства на содержаніе и степень развитія обще-государственнаго законодательства, на направленіе дѣятельности центральнаго правительства и степень напряженія его работы.

Такимъ образомъ успѣхъ въ области быта и права въ ядрѣ государства долженъ несомнѣнно рано или поздно отразиться на условіяхъ развитія быта и права въ окраинѣ. Съ другой стороны позволительно сомнѣваться, чтобы явленія матеріальнаго и психическаго порядка, имѣющія мѣсто на окраинахъ государства, могли оставаться безъ вліянія на соотвѣтственныя явленія въ государственномъ ядрѣ.

Отсюда, кажется, можно сдѣлать выводъ, что существенное удовлетвореніе нуждъ окраины государства въ организованномъ управленіи неотдѣлимо отъ тѣхъ же нуждъ государственнаго ядра. И далѣе позволительно заключать, что отпало бы самое ходячее и употребительное возраженіе противъ системы административной децентрализаціи (предполагаемая угроза государственному единству), если бы организація областного строя въ государствѣ проводилась въ жизнь не въ силу лишь практической невозможности все понять, охватить, предусмотрѣть, предписать изъ центра, а въ силу сознанія необходимости дать жизненный про-

сторъ развитію областного общества. Этотъ просторъ, условіе жизненности самихъ общественныхъ соединеній и полезности ихъ воздѣйствія на государство, является необходимостью какъ для окраины, такъ и для ядра государства, и потому едва ли можетъ составлять, при сознательной, продуманной системѣ внутренней государственной политики, монополію какой-нибудь опредѣленной области.

Только степень указаннаго простора можетъ быть разнообразною въ зависимости отъ совокупности сложныхъ условій матеріальнаго и психическаго порядка, которыя должны быть приняты во вниманіе законодателемъ, самое же вышеуказанное начало едва ли можетъ подлежать отрицанію въ нормальныхъ условіяхъ мирнаго развитія внутренней жизни государства.

2.

Вышеизложенныя замѣчанія даютъ, кажется, основаніе заключать, что споръ членовъ сибирскаго комитета, пытавшагося внести улучшенія въ Сибирское Учрежденіе, вращался въ рамкахъ, за предѣлами которыхъ лежалъ центръ тяжести вопроса.

Даже оффиціальныя ревизіи свидѣтельствовали о «безжизненности» важнѣйшихъ установленій, организованныхъ по Сибирскому Учрежденію, произнося тѣмъ самымъ весьма суровый приговоръ самой системѣ управленія края.

Отсюда, повидимому, вытекала необходимость искать врачеванія столь серьезной болѣзни внѣ Учрежденія, не съумѣвшаго удовлетворить основному требованію административной системы— поддержать связь органовъ управленія съ жизнью.

Дѣйствительно, современное государство призвано къ служенію культурѣ; во имя послѣдней оно организуетъ общественныя силы для разрѣшенія общими усиліями сложныхъ задачъ, выдвигаемыхъ жизнью. Слѣдовательно одно изъ необходимыхъ качествъ органовъ государственнаго управленія заключается въ способности понять требованія и нужды общественной жизни, чтобы принести имъ въ творческой дѣятельности государственнаго общенія посильное удовлетвореніе.

При «безжизненности» административныхъ установленій эта способность въ процессѣ постепеннаго уменьшенія, исчезновенія,

омертвѣнія. Между органами управленія и общественной жизнью устанавливается разобщеніе, которое ведетъ наконецъ и къ непониманію другъ друга.

И это непониманіе можетъ оказаться сильнѣе доброй воли отдѣльныхъ лицъ, входящихъ въ составъ извѣстнаго установленія: при установившейся безжизненности послѣдняго вырабатываются пріемы управленія, административные принципы, схемы напередъ опредѣленныхъ и обязательныхъ для представителей извѣстнаго вѣдомства понятій, препятствующія внесенію въ эту атмосферу новыхъ началъ, понятій, взглядовъ и пріемовъ. Чаще всего такая задача оказывается не по плечу опредѣленному лицу-новатору, подпадающему въ свою очередь подъ воздѣйствія опредѣленныхъ формъ психической работы вѣдомства или установленія, сложившихся до него и потому въ большинствѣ случаевъ болѣе чѣмъ новаторъ сильныхъ. Бываютъ случаи борьбы, въ которыхъ отдѣльное лицо погибаетъ, раздавленное громадностью тренія, которое приходится выдерживать. Крайне рѣдко остается побѣдителемъ лицо и то не надолго, если не преобразовано само установленіе: «учрежденія безъ людей тщетны, но и люди безъ учрежденій мало добраго принести могутъ».

Непониманіе жизни, ея нарождающихся нуждъ и потребностей во всемъ ихъ многообразіи, приводитъ работу «безжизненныхъ» установленій къ безплодію. Творчество отступаетъ на задній планъ, если вовсе не исчезаетъ. На его мѣсто становится стремленіе наполнить рамки дѣятельности установленія какимъ-нибудь содержаніемъ; сама дѣятельность понимается въ качествѣ бумажнаго дѣлопроизводства, которое растетъ неудержимо, составляя новый тормазъ для познанія административными установленіями жизни. Заваливая работниковъ этихъ установленій бумагами, утомляя ихъ тѣмъ самымъ и умственно, и физически, дѣлопроизводство прикрываетъ собою жизнь все болѣе и болѣе плотными слоями.

Нельзя не признать такое вырожденіе «безжизненныхъ» установленій, такое превращеніе серьезной и отвѣтственной работы органовъ государственнаго управленія въ «пустой формализмъ» — явленіемъ, заслуживающимъ самаго глубокаго вниманія.

Для того, чтобы создать «жизненную» дѣятельность государственныхъ установленій, не достаточно еще доброй воли тѣхъ должностныхъ лицъ, которыя входятъ въ составъ этихъ установленій: организація послѣднихъ должна прокладывать пути для

закономѣрнаго воздѣйствія жизни на творческую работу государственнаго управленія.

Дѣйствительно, познать жизнь вообще представляется дѣломъ не легкимъ, требующимъ и времени, и наблюдательности, и условій, благопріятствующихъ подобнымъ наблюденіямъ. Дѣятели бюрократическихъ установленій, заваленные бумажнымъ дѣлопроизводствомъ, ощущаютъ уже недостатокъ времени для внимательнаго познанія жизни; если они прошли предварительную жизненную школу, недостатокъ времени вліяетъ на степень освѣженія ихъ личныхъ жизненныхъ наблюденій; если они сѣли за столъ извѣстнаго вѣдомства непосредственно послѣ школьной скамьи, указанный недостатокъ времени можетъ составить существенное препятствіе для пополненія того естественнаго пробѣла, который долженъ быть ощущаемъ должностнымъ лицомъ при самой добросовѣстной дѣятельности, когда онъ приноситъ въ свою служебную работу теоретическія, часто лишь школьныя формулы, и встрѣчаетъ въ средѣ вѣдомства готовыя понятія, напередъ опредѣленные взгляды, часто совершенно условные, отвлеченные отъ опредѣленной категоріи явленій, въ извѣстныхъ обстоятельствахъ времени и мѣста, и затѣмъ нагнетательно налагаемые на различныя другія категоріи явленій, имѣющихъ, быть можетъ, лишь внѣшніе признаки сходства съ категоріями, напередъ изученными.

Но не время только имѣетъ значеніе въ данномъ вопросѣ: самыя условія познанія жизни не всегда благопріятны для дѣятелей бюрократическихъ установленій. Напередъ обезпеченные жалованіемъ внѣ прямой зависимости отъ качества производимой работы, находясь лишь въ отдаленной связи съ благополучіемъ управляемой мѣстности и степенью удовлетворенія ея насущныхъ нуждъ, упомянутые дѣятели лишены сколько-нибудь осязательныхъ побужденій къ познанію жизни, ея типическихъ явленій, характерныхъ потребностей, къ приспособленію творчества извѣстнаго установленія къ наиболѣе надежнымъ способамъ и пріемамъ ихъ удовлетворенія [1]).

Даже если и предположить едва ли возможное, что внѣшнихъ эгоистическихъ побужденій не требуется для дѣятелей бюрокра-

---

[1]) Pertz, Das Leben des Ministers Freiherrn vom Stein, passim, а также т. V, стр. 187 — 191, 576, 630, 648 — 650, 665 — 668, т. VI, стр. 428, 429, 1169—1171. Сравн. Чичеринъ, Политика (курсъ госуд. науки, ч. III), стр. 292—356, 480—505.

тическихъ установленій, понимающихъ необходимость «жизненности» государственной работы и потому стремящихся къ этому качеству своей служебной дѣятельности изъ чувства долга, то и тогда позволительно недоумѣвать, чтобы безъ притока общественныхъ силъ въ установленіяхъ самоуправленія возможно было обогатить работу государства непосредственными наблюденіями и опытомъ изъ жизни; порукой тому служатъ уже условія бумажнаго дѣлопроизводства, составляющія для дѣятелей бюрократическихъ установленій совершенно спеціальную атмосферу, съ которой сживаются упомянутые дѣятели въ такой мѣрѣ, что нерѣдко лишаются способности взглянуть на жизнь иначе, какъ съ условной точки зрѣнія, выработанной даннымъ вѣдомствомъ или даже опредѣленнымъ установленіемъ. Нужно ли повторять, что бумажное дѣлопроизводство прикрываетъ собою жизнь, составляя существенное препятствіе для познанія ея и тѣми дѣятелями бюрократическихъ установленій, которые не лишены сознанія о наличности въ дѣйствительности творческихъ силъ, съ корнями въ глубинѣ бытовыхъ явленій, не всегда зависящими отъ предписаній, распоряженій и заботъ бюрократически организованныхъ установленій. Эти творческія силы нуждаются въ бережномъ къ себѣ отношеніи, ибо, какъ замѣчено уже въ древности, могутъ быть съ большею легкостью подавлены, нежели вновь вызваны къ жизни—facilius oppresseris, quam revocaveris.

Давно замѣчено уже, что предѣлы вліянія указанныхъ установленій далеко не совпадаютъ съ формально отмежеванными имъ предѣлами вѣдомства; причина тому лежитъ не только лишь въ стремленіи ко всевластію, столь часто свойственномъ бюрократическимъ установленіямъ, но и въ слабой «жизненности» дѣятельности послѣднихъ.

При разобщеніи съ жизнью установленія могутъ говорить одно, а жизнь скажетъ въ процессахъ духовнаго и матеріальнаго творчества общественныхъ силъ — другое, подчасъ дѣятельности государственнаго управленія совершенно противоположное. И это не только потому, что для вліянія на жизнь нужно глубокое, точное и ясное познаніе ея явленій, нуждъ, потребностей, способовъ удовлетворенія, но также въ силу того обстоятельства, что мѣра возможнаго въ данное время творчества не можетъ быть опредѣлена разъ навсегда, пріемами спекулятивными. Эта мѣра дается самой жизнью, въ водоворотѣ бытовыхъ явленій, въ зависимости

отъ сложнаго взаимодѣйствія различныхъ силъ и вытекающей отсюда равнодѣйствующей. Эта мѣра и въ количественномъ и качественномъ отношеніи въ высокой степени измѣнчива, являясь результатомъ приспособленія началъ движенія къ элементамъ сопротивленія. Въ различныхъ условіяхъ мѣста и времени это приспособленіе должно быть различно, что едва ли можетъ быть уловлено установленіями, дѣятельность которыхъ отличается качествами «безжизненности и формализма».

Едва ли требуетъ оговорокъ, что «безжизненность и формализмъ» не составляютъ отличительной черты бюрократически организованныхъ установленій лишь на сибирской почвѣ.

Самая односторонность строя этихъ установленій влечетъ за собою упомянутые недостатки, не остающіеся безъ вліянія на окружающую среду и на плодотворность разрѣшенія задачъ управленія [1]).

---

[1]) «Провинціи управляются людьми, которые совершенно имъ чужды», говоритъ Б. Н. Чичеринъ, «которые не знаютъ ни мѣстныхъ условій, ни мѣстныхъ интересовъ, которыхъ задача состоитъ не въ удовлетвореніи общественныхъ потребностей, а въ томъ, чтобы воспользоваться подчиненнымъ имъ матеріаломъ для правительственныхъ цѣлей. А между тѣмъ важнѣйшія цѣли государства этимъ всего менѣе достигаются. Правительство воображаетъ, что, расширяя власть своихъ орудій, оно увеличиваетъ свою силу; въ дѣйствительности оно ее умаляетъ, ибо оно теряетъ настоящіе свои корни и остается зданіемъ, висящимъ на воздухѣ.

«При такихъ условіяхъ, въ бюрократіи развивается свой собственный интересъ. Онъ состоитъ въ томъ, чтобы властвовать безгранично и нигдѣ не встрѣчать препятствій. Поэтому всякое свободное движеніе общественныхъ силъ заподозривается, какъ революціонное; самодѣятельность общества по возможности подавляется; произволъ водворяется всюду. Но такъ какъ для проявленія силы нужно имѣть поддержку сверху, то все вниманіе устремляется на то, чтобъ угодить начальству, отъ котораго зависитъ вся судьба чиновниковъ. Съ произволомъ къ низу соединяется раболѣпство къ верху. При нераздѣльномъ господствѣ бюрократіи эти черты проникаютъ весь общественный бытъ и становятся отличительными его свойствами, а это ведетъ къ полному нравственному упадку общества. Въ немъ исчезаетъ всякая независимость: она становится источникомъ подозрѣній и даже проскрипціи.

«Этимъ извращается и самое управленіе. Угодливость состоитъ не только въ томъ, чтобы безпрекословно исполнять все, что приказано, и даже предупреждать желанія, но и въ томъ, чтобы представлять положеніе вещей въ видѣ пріятномъ для начальства. Вслѣдствіе этого, всѣ дѣйствія и послѣдствія управленія выставляются въ самомъ благопріятномъ свѣтѣ, а все, что нарушаетъ гармонію картины, тщательно скрывается. Только то зло, которое невоз-

Въ эпоху обсужденія предположеній, вытекшихъ изъ ревизіи Анненкова, еще не было выработано въ самой Европейской Россіи средствъ борьбы съ «безжизненностью» дѣятельности органовъ управленія, имѣвшей мѣсто и по сю сторону Урала, въ установленіяхъ бюрократическаго шаблона. Сенаторскія ревизіи установили фактъ, вѣрный и для Европейской Россіи, касательно «безсодержательнаго» исполненія формальностей бюрократическими установленіями [1]), касательно бумажнаго характера ихъ дѣятельности, лишенной инціативы и сознанія предѣловъ возможнаго въ жизни исполненія предписаній [2]).

можно уже утаить, доводится до свѣдѣнія высшаго правительства, при чемъ, разумѣется, вина всегда падаетъ не на управленіе, которое вызываетъ зло, а на тѣхъ, которые ему противодѣйствуютъ. Относительно послѣднихъ нерѣдко намѣренно сгущаются краски, чтобы показать всю пользу административной дѣятельности и необходимость предоставленія ей широкихъ полномочій. Такимъ образомъ дѣйствительное положеніе вещей, прошедши черезъ бюрократическія донесенія, является въ совершенно превратномъ видѣ; тѣ, которые стоятъ на верху, не имѣютъ ни малѣйшаго понятія о томъ, что совершается внизу. Они намѣренно вводятся въ обманъ и поневолѣ даютъ рѣшенія, противорѣчащія существу дѣла. Оффиціальная ложь становится господствующимъ явленіемъ общественной жизни: она проникаетъ всюду и все отравляетъ. Чѣмъ болѣе бюрократія получаетъ преобладающее значеніе, чѣмъ менѣе допускается свободный голосъ общества и самодѣятельность общественныхъ силъ, тѣмъ болѣе это зло становится глубокимъ и вопіющимъ. Въ государственной жизни образуются два противоположныхъ міра, бумажный и дѣйствительный, которые не имѣютъ между собой ничего общаго». Б. Н. Чичеринъ, Курсъ Государственной Науки, ч. III, стр. 481, 482. См. также ibidem, ч. III, стр. 482 — 504, 302—321.

[1]) «Ревизія дѣлъ губернскаго правленія», замѣчалъ сенаторъ А. А. Половцовъ, «явила положительныя доказательства общесознанному факту, что это присутственное мѣсто не отвѣчаетъ нынѣ двоякой цѣли своего учрежденія: съ одной стороны — служить совѣщательнымъ органомъ для высшей мѣстной административной власти, съ другой стороны — быть коллегіальною судебно-административною инстанціею. Чтобы убѣдиться въ этомъ, достаточно того факта, что коллегіальнаго обсужденія дѣлъ въ дѣйствительности никогда не происходитъ: журналы составляются дѣлопроизводителями, подписываются тѣмъ или другимъ совѣтникомъ и разсылаются къ подписи вице-губернатора или губернатора. Въ дѣйствительности губернское правленіе лишь исполняетъ приказанія губернатора, но такъ какъ для внѣшняго соблюденія закона необходимы довольно многочисленныя формальности, то безсодержательное исполненіе этихъ формальностей и составляетъ отличительную черту производства дѣлъ».— Записки сенат. Половцова, ч. 1.

[2]) «Говоря о нерадивости подчиненныхъ губернскому правленію учрежденій относительно исполненія его предписаній», замѣчалъ сенаторъ Половцовъ,

Въ земскихъ учрежденіяхъ русское областное управленіе обрѣло способъ внести «жизнь» въ дѣло удовлетворенія мѣстныхъ потребностей, остававшееся до того времени, согласно авторитетному о томъ свидѣтельству, «въ мертвенномъ застоѣ», подобномъ той мертвенности пустыни, о которой сказано еще въ классической древности,—solitudinem faciunt, pacem appellant.

«Изученіе сенаторскихъ отчетовъ, а также и другихъ имѣющихся въ виду правительства данныхъ», читаемъ мы въ трудахъ Коммиссіи 1881 г., «безспорно доказываетъ, что земскія установленія, не смотря на невыгодныя условія, въ кои поставлена была ихъ дѣятельность послѣдствіями неправильной ихъ постановки, и недостатокъ въ уставахъ, внесли однако жизнь въ дѣло удовлетворенія мѣстныхъ потребностей, остававшееся до того времени въ мертвенномъ застоѣ. Переданное, хотя и отчасти только, изъ рукъ равнодушно къ нимъ относившихся комитетовъ и комиссій въ руки лицъ, спеціально избранныхъ для сего всѣмъ населеніемъ и уполномоченныхъ на самостоятельную дѣятельность, дѣло это было сведено съ крайне медленнаго формально-канцелярскаго пути на путь вполнѣ гласнаго обсужденія и если не всегда правильнаго, то все-таки живаго поступательнаго движенія. Фактъ этотъ, выразившійся почти повсемѣстно, и притомъ съ первыхъ дней открытія земскихъ установленій, въ усиленной ихъ дѣятельности по почти не существовавшимъ до нихъ отраслямъ мѣстнаго управленія и въ постоянно увеличивающихся ассигнованіяхъ средствъ на такія потребности, удовлетвореніе коихъ ничѣмъ не обезпечивалось прежде, доказываетъ во всякомъ случаѣ плодотворность основной мысли земской реформы, поставившей дѣло мѣстнаго управленія въ зависимость отъ суммы интересовъ, общихъ для всего населенія, вмѣсто признававшихся закономъ отдѣльныхъ интересовъ различныхъ сословій» [1]).

«нельзя не обратить вниманія съ другой стороны на то, что при свойственной губернскому правленію исключительно бумажной, лишенной всякой иниціативы, безжизненной и потому вполнѣ рутинной дѣятельности, оно само, занимаясь лишь «отпиской», не обращаетъ вниманія на то, въ состояніи ли извѣстное подчиненное ему лицо или учрежденіе исполнить данное ему предписаніе». — Записки сенат. Половцова, ч. 1. Сравн. В. М. Гессенъ, Губернаторъ, какъ органъ надзора (Сѣв. Вѣстн. янв. 1898).

[1]) Матеріалы Выс. учр. Особой Коммиссіи для составленія проектовъ мѣстнаго управленія, II, Работы Совѣщаній.

Несмотря на столь удачный опытъ земскихъ учрежденій въ близкихъ къ Сибири губерніяхъ, каковы Вятская и Пермская, попытки законодательства внести улучшенія въ строй сибирскаго управленія не привели еще понынѣ на путь развитія въ этомъ краѣ началъ самоуправленія [1]).

Упомянутыя попытки вызваны были сознаніемъ недостатковъ сибирскаго управленія и вращались въ рамкахъ упраздненія или преобразованія отдѣльныхъ существующихъ установленій. Идейныя основы Сибирскаго Учрежденія едва ли оказались руководящимъ началомъ при этихъ частичныхъ измѣненіяхъ. Объясненіе этому явленію нужно искать въ цѣлой совокупности фактовъ русской политической исторіи XIX столѣтія. Нельзя однако пройти молчаніемъ, что преобразованія строя сибирскаго управленія были, повидимому, чужды сознанія того положенія, что руководящія идеи сибирской реформы не перешли изъ мотивовъ законопроекта въ самый текстъ закона, и слѣдовательно даже при благопріятныхъ условіяхъ не могли бы найти себѣ осуществленія въ жизни. Осуждая строй сибирскаго управленія, выросшій на основѣ законодательства 1822 г., едва ли не слѣдовало обратиться къ истиннымъ корнямъ порицаемыхъ недостатковъ, устранить препятствія дѣйствительнаго воплощенія въ жизни идеи управленія чрезъ посредство **жизненной работы закономѣрно дѣйствующихъ установленій**.

Мы видѣли однако, что просвѣщенные государственные люди, какъ напр. гр. Блудовъ, смутно различали идейныя основы Сибирскаго Учрежденія и формы ихъ осуществленія въ текстѣ закона. Если такіе законовѣды не содѣйствовали устраненію смѣшенія понятій, послѣднее должно было пустить корни въ общественномъ сознаніи, подготовляя почву для перенесенія осужденія съ формъ, воплотившихъ строй сибирскаго управленія въ дѣй-

---

[1]) «Какъ бы ни были сильны прогрессивныя стремленія правительства, какъ бы ни было законно его желаніе основать всю общественную жизнь на общихъ началахъ, выраженныхъ имъ въ законодательствѣ, но никогда его логическая дѣятельность не можетъ отрѣшиться настолько отъ бытовыхъ условій конкретнаго общества, чтобы на немъ не отразился извѣстный общественный складъ. Мало того, даже условія его прогрессивнаго развитія требуютъ, чтобы оно ни на минуту не прерывало связь съ живыми силами страны».—**Градовскій**, Исторія мѣстнаго управленія, т. I, стр. XXIV.

ствительности, на идеи, руководившія реформаторомъ сибирскаго управленія 1822 г.

Безъ содѣйствія государственнаго совѣта, въ 1882 году былъ упраздненъ совѣтъ главнаго управленія Западной Сибири [1]). Черезъ пять лѣтъ послѣдовало упраздненіе аналогичнаго совѣта Восточной Сибири.

«Генералъ-Губернаторъ Восточной Сибири», читаемъ въ трудахъ государственнаго совѣта за 1887 годъ, «соображая существующее устройство главнаго управленія ввѣреннаго ему края, принялъ во вниманіе, что совѣтъ главнаго управленія, хотя имѣетъ по закону опредѣленный кругъ дѣятельности, но таковой можетъ быть всегда ограниченъ личнымъ усмотрѣніемъ Генералъ-Губернатора, такъ какъ отъ него зависитъ изъять изъ вѣдѣнія совѣта такія настоятельныя и тайнѣ подлежащія дѣла, которыя онъ найдетъ необходимымъ, въ видахъ единства дѣйствій, разрѣшить непосредственно. Равнымъ образомъ, предоставленное Генералъ-Губернатору право во всѣхъ дѣлахъ, кромѣ судныхъ, соглашаться

[1]) «Признавъ за благо», читаемъ мы въ указѣ 18 мая 1882 г. (3 П. С. З., т. II, № 886), «согласно предположенію, разсмотрѣнному, по указанію Нашему, въ Особомъ Совѣщаніи, сосредоточить высшій надзоръ по управленію областями Акмолинскою, Семипалатинскою и Семирѣченскою въ лицѣ Генералъ-Губернатора, губерніи же Тобольскую и Томскую подчинить общему порядку высшаго управленія, существующему для внутреннихъ губерній, повелѣваемъ:

«1. Упразднить должность Западно-Сибирскаго Генералъ-Губернатора и Совѣтъ Главнаго Управленія Западной Сибири съ Канцеляріею.

«2. Управленія въ губерніяхъ Тобольской и Томской, изъявъ изъ генералъ-губернаторскаго вѣдѣнія, оставить на существующихъ основаніяхъ, указанныхъ въ мѣстныхъ законоположеніяхъ, съ подчиненіемъ ихъ непосредственно подлежащимъ Министерствамъ.

«3. Учредить должность Степнаго Генералъ-Губернатора, назначивъ городъ Омскъ его мѣстопребываніемъ и образовавъ при означенномъ Генералъ-Губернаторѣ Канцелярію, а также включивъ въ составъ Степнаго генералъ-губернаторства области Акмолинскую, Семипалатинскую и Семирѣченскую съ изъятіемъ этой послѣдней изъ вѣдѣнія Туркестанскаго Генералъ-Губернатора.

«4. Права, присвоенныя общими и мѣстными законоположеніями Генералъ-Губернатору—Совѣту Главнаго Управленія Западной Сибири, распредѣлить согласно прилагаемымъ при семъ Правиламъ.

«5. Членовъ Совѣта, чиновниковъ Канцеляріи Главнаго Управленія Западной Сибири и состоящихъ при немъ лицъ, съ упраздненіемъ занимаемыхъ ими должностей, за исключеніями, указанными въ пунктахъ 12 и 21 прилагаемыхъ при семъ Правилъ, оставить за штатомъ на общемъ основаніи».

Сравн. 3 П. С. З., т. V, № 2928.

съ большинствомъ голосовъ или постановлять, не стѣсняясь мнѣніями членовъ совѣта, свое собственное рѣшеніе, устраняетъ всякое активное вліяніе совѣта на направленіе и разрѣшеніе вопросовъ, подлежащихъ его обсужденію» [1]).

Въ этихъ словахъ была высказана вѣская мысль о недостаткахъ организаціи совѣтовъ Главнаго Управленія, коренившихся прежде всего въ неопредѣленныхъ очертаніяхъ вѣдомства даннаго установленія.

Очевидно, совѣтъ не могъ существенно смягчить единоличную организацію власти, если отъ усмотрѣнія послѣдней зависѣло расширить или съузить рамки дѣятельности названнаго установленія. При такомъ сочетаніи единоличной власти и совѣта не достигалось надежнымъ образомъ ограниченіе произвола и снабженіе единоличнаго администратора строго провѣренными, безпристрастно подобранными и тщательно изученными данными касательно управляемаго края и условій осуществленія въ немъ задачъ управленія. Отсюда можно было сдѣлать выводъ о желательности преобразованія. Но высказанныя соображенія едва ли предрѣшали вопросъ въ томъ смыслѣ, чтобы реформа по необходимости становилась на путь упраздненія.

Тѣ же выставленные мотивы могли бы подкрѣпить предположенія о расширеніи круга вѣдомства совѣтовъ, качественномъ повышеніи ихъ состава, дарованіи имъ коллегіальнаго устройства при разсмотрѣніи опредѣленной закономъ (а не усмотрѣніемъ административной власти) категоріи дѣлъ; болѣе оживленныя сношенія съ правительствующимъ сенатомъ, или быть можетъ преобразованіе этихъ совѣтовъ въ децентрализованные по округамъ департаменты сената, могли бы содѣйствовать развитію областной жизни и усиленію ея самодѣятельности путемъ созданія внутренней силы въ мѣстныхъ коллегіяхъ, не безразличной для разрѣшенія столь важной задачи, прочной постановки отвѣтственности должностныхъ лицъ; это начало не бумажной, а дѣйствительной отвѣтственности какъ низшихъ, такъ и высшихъ должностныхъ лицъ, возбуждаемой и проводимой въ жизнь по опредѣленнымъ поводамъ и на гласныхъ основаніяхъ, стоитъ въ прямой связи съ началомъ законности въ государственномъ управленіи; безъ

---

[1]) Отчетъ по государственному совѣту за 1887 годъ, стр. 52.

этого начала довольно тщетны попытки оживленія областной жизни, развитія самоуправленія.

Сибирское управленіе развивалось, однако, въ зависимости отъ общерусскаго управленія въ ядрѣ государства; важнѣйшіе организаціонные вопросы, затронутые Учрежденіемъ 1822 года, должны были испытать вліяніе хода событій, обусловившихъ развитіе русскаго областного управленія въ эпоху, послѣдовавшую за сибирской реформой.

Выше было уже отмѣчено, что этотъ ходъ событій, не свободный отъ воздѣйствія сложившихся въ центрѣ государства установленій, благопріятствовалъ организаціямъ единоличной власти при недовѣріи къ коллегіямъ, при слабости установленій самоуправленія, что должно было подготовлять почву для выработки взгляда на недостатки въ организаціи совѣтовъ, какъ на поводъ къ ихъ упраздненію, къ сдачѣ въ архивъ попытокъ и XVIII, и XIX столѣтій—провести въ жизнь организацію управленія не въ путяхъ исключительнаго довѣрія лицу, а чрезъ посредство установленій.

Не безъ колебаній [1]) государственный совѣтъ послѣдовалъ за министромъ внутреннихъ дѣлъ въ его предположеніяхъ упразднить совѣтъ главнаго управленія Восточной Сибири, довольствуясь единоличною организаціей главнаго управленія, въ прямое противорѣчіе предположеніямъ Сперанскаго [2]).

[1]) См. отчетъ по государственному совѣту за 1887 г., Спб., 1888, стр. 65, 66.

[2]) Припомнимъ страницы отчета Сперанскаго (Спб. Ок., Приложенія, I, стр. 81, 82), подкрѣплявшія организацію совѣта главнаго управленія.

«Доселѣ въ Сибири, какъ и вездѣ, управленіе сіе было личное и, такъ сказать, домашнее и не имѣло опредѣленныхъ правилъ. Отсюда важныя неудобства.

«1) Власть личная удобно перерождается въ злоупотребленіе и всегда почти имѣетъ видъ самовластія. Дѣйствуя безъ публичныхъ и законныхъ участниковъ и по причинамъ, ей одной извѣстнымъ, она не можетъ даже и при самой чистотѣ намѣреній оградить себя отъ подозрѣній. Въ Сибири, гдѣ нѣтъ еще публичнаго мнѣнія и гдѣ по недостатку дворянства и быть оно долго еще не можетъ, подозрѣнія сіи дѣйствуютъ еще сильнѣе. Самыя разстоянія усиливаютъ ихъ: ибо предполагается, что ничто до высшей власти не доходитъ потому, что и въ самомъ дѣлѣ не доходитъ многое. По продолжительному навыку сихъ подозрѣній и по опытамъ самовластнаго личнаго распорядка, вообще люди тамъ думаютъ, что все зависитъ отъ произвола Начальника, и о законности дѣйствій тамъ еще менѣе имѣютъ понятія, нежели въ другихъ мѣстахъ. Одинъ способъ защиты и противодѣйствія—доносы и ябѣда.

Такимъ образомъ попытки внести улучшенія въ организацію главнаго управленія едва ли привели къ обогащенію русской областной системы новымъ плодотворнымъ началомъ. Отвергнутое быть можетъ оказало бы великія услуги русской областной системѣ въ схемѣ крупныхъ подраздѣленій государственной территоріи, если бы получило соотвѣтственное развитіе въ ширь и глубь. Окружная система, примѣненная въ дѣлѣ управленія русскими вооруженными силами гр. Д. А. Милютинымъ, знакомая и другимъ вѣдомствамъ (народнаго просвѣщенія, юстиціи, путей сообщенія, почтъ и телеграфовъ), могла бы оказать услуги дѣлу внутренняго управленія русскаго государства, если бы земскія учрежденія получили развитіе въ болѣе крупныхъ, нежели нынѣ, подраздѣленіяхъ государственной территоріи; послѣднія, до нѣкоторой степени воскрешая преемство губерній Петра Великаго и намѣстничествъ Екатерины II, могли бы существенно повлiять

«2) Если бы личная власть ограждена была даже и подробными и самыми вѣрными правилами: то и тогда, бывъ удалена отъ надзора, и не имѣя вокругъ себя ни преграды, ни предостереженія, она легко могла бы впасть въ самовластіе. Довѣріе къ личнымъ свойствамъ тутъ не защита: ибо въ самовластіе впадаютъ постепенно, нечувствительно и не всегда съ худымъ намѣреніемъ. Напротивъ при намѣреніяхъ самыхъ лучшихъ, по самому усердію къ добру, и желая дойти къ нему кратчайшею дорогою или избрать рѣшительнѣйшія мѣры, увлекаются въ заблужденія; сперва для сокращенія нарушаютъ формы маловажныя, потомъ идутъ къ важнѣйшимъ, наконецъ касаются и существа дѣла, и такимъ образомъ поступаютъ всегда по добрымъ побужденіямъ, низпровергаютъ порядокъ, и дѣйствуя по совѣсти дѣйствуютъ противозаконно.

«По сему для пользы самаго лица Управляющаго столько же, какъ и для пользы дѣлъ, необходимо нужно составить Главное Управленіе не въ видѣ личнаго довѣрія, но въ видѣ установленія, дѣйствующаго въ опредѣленныхъ формахъ и соединяющаго единство дѣйствія съ его гласностію.

«И въ семъ отношеніи, какъ во многихъ другихъ, разумъ Общаго Учрежденія можетъ служить надежнымъ руководствомъ. По Учрежденію не Генералъ-Губернаторъ управляетъ Губерніею Именемъ Императорскаго Величества, но Намѣстническое Правленіе, въ коемъ онъ Предсѣдатель, а Губернаторъ и Совѣтники суть Засѣдатели.

«Слѣдуя сей мысли Главное Управленіе въ Сибири установляется въ видѣ Совѣта подъ предсѣдательствомъ Генералъ-Губернатора».

«Сравн. 3 П. С. З. т. VII, № 4517 п. III: «Главное управленіе Иркутскою и Енисейскою губерніями и Якутскою областью сосредоточить въ лицѣ Генералъ-Губернатора, которому присвоить наименованіе Иркутскаго и назначить мѣстопребываніемъ г. Иркутскъ».

на умаленіе опасностей излишней централизаціи; окружная система могла бы предоставить значительный просторъ развитію областной жизни, такъ какъ центръ государства и его установленія оказались бы, вѣроятно, въ состояніи облегчить свою работу количественно и углубить ее качественно, уступивъ значительно болѣе широкій кругъ вѣдомства въ пользу округовъ, сравнительно съ современной компетенціей какъ бюрократическихъ, такъ и самоуправляющихся организацій въ губерніи.

Въ округѣ едва ли не образовалась бы болѣе надежная опора, нежели въ губерніи, для центральныхъ государственныхъ установленій и ихъ дѣятельности, ибо нашлось бы достаточно простора для выбора людей, для сравненія бытовыхъ, топографическихъ, экономическихъ условій, для обезпеченія тѣмъ самымъ независимости сужденій, безпристрастнаго отношенія къ лицамъ, безстрастной работы надъ дѣломъ. Не упраздняя собою работы сельскаго общества, прихода, волости, уѣзда и губерніи, упомянутая система дала бы возможность усилить удовлетвореніе мѣстныхъ потребностей, развить мѣстное начало въ управленіи того государства, границы котораго обнимаютъ столько разнообразія топографическихъ, климатическихъ, экономическихъ условій, бытовыхъ явленій, племенного состава, политическихъ традицій, наконецъ культуры въ различныхъ ея проявленіяхъ и развѣтвленіяхъ. И не только въ области управленія названная система могла бы оказать услуги: въ связи съ соотвѣтственнымъ развитіемъ организацій самоуправленія, въ этой системѣ можно найти примиреніе интересовъ ядра русскаго государства и его окраинъ, путемъ предоставленія каждой области государства надлежащаго простора для развитія своихъ своеобразныхъ и самобытныхъ силъ, путемъ проведенія въ жизнь понятія подчиненной законодательной компетенціи; для осуществленія въ жизни послѣдней соотвѣтственныя установленія въ округахъ, вѣроятно, оказались бы необходимыми.

Менѣе суровая судьба постигла губернское управленіе. Новѣйшія измѣненія въ строѣ сибирской губерніи касаются организаціи общаго присутствія губернскаго управленія [1]). Объеди-

---

[1]) 3 П. С. З. т. XV, № 11757, II, П. 3: Общее присутствіе губернскаго управленія, подъ предсѣдательствомъ губернатора, составляютъ: вице-губернаторъ, управляющій казенною палатою, управляющій государственными имуществами (въ губерніяхъ Тобольской и Томской), предсѣдатель губернскаго

неніе различныхъ присутствій, до того существовавшихъ отдѣльно, могло составить шагъ впередъ на пути организаціи областного управленія.

суда, губернскій прокуроръ, непремѣнные члены по крестьянскимъ дѣламъ (въ губерніяхъ Тобольской и Томской), совѣтники, губернскій тюремный инспекторъ, помощникъ его (съ правомъ совѣщательнаго голоса), губернскій врачебный инспекторъ, губернскій ветеринаръ, губернскій инженеръ и губернскій архитекторъ (съ правомъ совѣщательнаго голоса). Всѣ они именуются членами общаго присутствія губернскаго управленія. П. 4.: Вице-губернаторы участвуютъ въ засѣданіяхъ общаго присутствія губернскаго управленія по всѣмъ дѣламъ; управляющіе казенными палатами и государственными имуществами—по дѣламъ крестьянскимъ и переселенческимъ, а также касающимся земскихъ повинностей, городскаго общественнаго управленія, народнаго продовольствія, общественнаго призрѣнія, оспопрививанія и общественнаго здравія; предсѣдатели губернскихъ судовъ—по дѣламъ судебнаго свойства; губернскіе прокуроры—по всѣмъ дѣламъ, за исключеніемъ перечисленныхъ въ статьѣ 510 общаго губернскаго учрежденія; непремѣнные члены по крестьянскимъ дѣламъ—по дѣламъ крестьянскимъ, переселенческимъ и о воинской повинности; совѣтники—по дѣламъ общаго присутствія губернскаго правленія, указаннымъ въ общемъ губернскомъ учрежденіи, а также относящимся до ввѣренныхъ имъ частей; губернскій тюремный инспекторъ, помощникъ его, губернскій врачебный инспекторъ, губернскій ветеринаръ, губернскіе инженеръ и архитекторъ—по дѣламъ, касающимся тюремно-арестантской, врачебной, ветеринарной, строительной и дорожной частей по принадлежности. П. 5. Въ засѣданіяхъ общаго присутствія губернскаго управленія, смотря по роду дѣлъ, участвуютъ также: по дѣламъ о составленіи расходныхъ смѣтъ для сформированія ополченскихъ частей, управленій и штабовъ, а равно приходорасходныхъ смѣтъ на содержаніе общественнаго призрѣнія, и при производствѣ торговъ на подряды и поставки для означенныхъ заведеній—управляющіе контрольными палатами (уст. зем. пов., ст. 27, примѣч. 3, по прод. 1891 г.; уст. общ. призр. ст. 94 и 112); по дѣламъ о воинской повинности—уѣздные воинскіе начальники тѣхъ уѣздовъ, въ которыхъ находятся губернскіе города (уст. воин. пов., ст. 81, примѣч. 3, по прод. 1890 г.); по дѣламъ о земскихъ повинностяхъ—члены отъ военнаго и почтово-телеграфнаго вѣдомствъ (уст. зем. пов., ст. 27, по прод. 1890 г.); по дѣламъ, относящимся до Алтайскаго горнаго округа,—представитель мѣстнаго горнаго управленія; по дѣламъ, касающимся городского общественнаго управленія и земскихъ повинностей,—городскіе головы (гор. пол. ст. 16; уст. зем. пов., ст. 27, по прод. 1890 г.); по дѣламъ, касающимся городского общественнаго управленія,—гласные мѣстныхъ городскихъ думъ, по выбору послѣднихъ (гор. пол. ст. 16), и по дѣламъ объ освидѣтельствованіи безумныхъ и сумасшедшихъ — предсѣдатели губернскихъ судовъ, а также управляющіе казенными палатами, либо депутаты съ военной стороны, или предсѣдатели и члены сиротскихъ судовъ, по принадлежности, въ случаяхъ, указанныхъ въ статьѣ 368 законовъ гражданскихъ.

Тѣмъ не менѣе нельзя не замѣтить, что упомянутое частичное преобразованіе [1]) внѣшнимъ образомъ сопоставило различныя присутствія съ весьма пестрымъ и часто измѣняющимся составомъ, который лишь по ограниченной категоріи дѣлъ былъ надѣленъ правами коллегій. Не безъ вліянія на постановку въ жизни преобразованнаго установленія должно было оказаться и малое количество постоянныхъ членовъ, засѣдающихъ по всѣмъ категоріямъ дѣлъ (могущихъ болѣе всего содѣйствовать выработкѣ духа закономѣрности и достоинства даннаго установленія), незначительное количество членовъ, поставляемыхъ организаціями городского самоуправленія, и совершенное отсутствіе членовъ по выбору земскихъ собраній, въ краѣ еще не организованныхъ.

Уже соединенные департаменты государственнаго совѣта въ разсужденіяхъ своихъ по поводу преобразованія 1895 года ставили вопросъ: «не слѣдовало ли бы, для совершенно точной постановки настоящаго дѣла, одновременно съ приведеніемъ въ дѣйствіе проектированной реформы, преподать въ руководство вновь образуемому центральному губернскому органу подробныя правила о предметахъ его вѣдомства и образѣ дѣйствій въ особомъ учрежденіи и не было ли бы предпочтительнымъ, вмѣсто предпринятаго частичнаго преобразованія губернскихъ установленій Сибири — подвергнуть переустройству все мѣстное ея управленіе?» [2]).

Не отрицая пользы продуманной, согласованной въ своихъ частяхъ системы областного управленія, государственный совѣтъ

---

[1]) См. 3 П. С. З. т. XV, № 11757, II, п. 14: Въ Общемъ Присутствіи Губернскаго Управленія и Канцеляріи онаго сосредоточиваются предметы вѣдомства Губернскихъ Совѣтовъ и Губернскихъ Правленій, на основаніи Учрежденія Сибирскаго п. 15: Губернскому Управленію (ст. 1) присвоиваются также права и обязанности Губернскихъ Присутствій по крестьянскимъ и городскимъ дѣламъ, а равно по воинской повинности, Губернскихъ Комитетовъ распорядительныхъ, Оспенныхъ и общественнаго здравія, Приказовъ общественнаго призрѣнія и Врачебныхъ Управъ, на основаніи изданныхъ для сихъ учрежденій Уставовъ, Положеній и узаконеній. П. 16: Дѣла, касающіяся предметовъ, въ статьѣ 14 означенныхъ, разрѣшаются Губернаторомъ или Общимъ Присутствіемъ Губернскаго Управленія, а также Вице-Губернаторомъ или Совѣтниками, по Правиламъ Общаго Учрежденія Губернскаго. Дѣла же, отнесенныя къ вѣдѣнію упомянутыхъ въ статьѣ 15 губернскихъ установленій, разрѣшаются, съ соблюденіемъ порядка, предписаннаго для сихъ установленій подлежащими Уставами, Положеніями и узаконеніями.

[2]) Отчетъ по дѣлопроизводству государственнаго совѣта за сессію 1894—1895 гг., стр. 182.

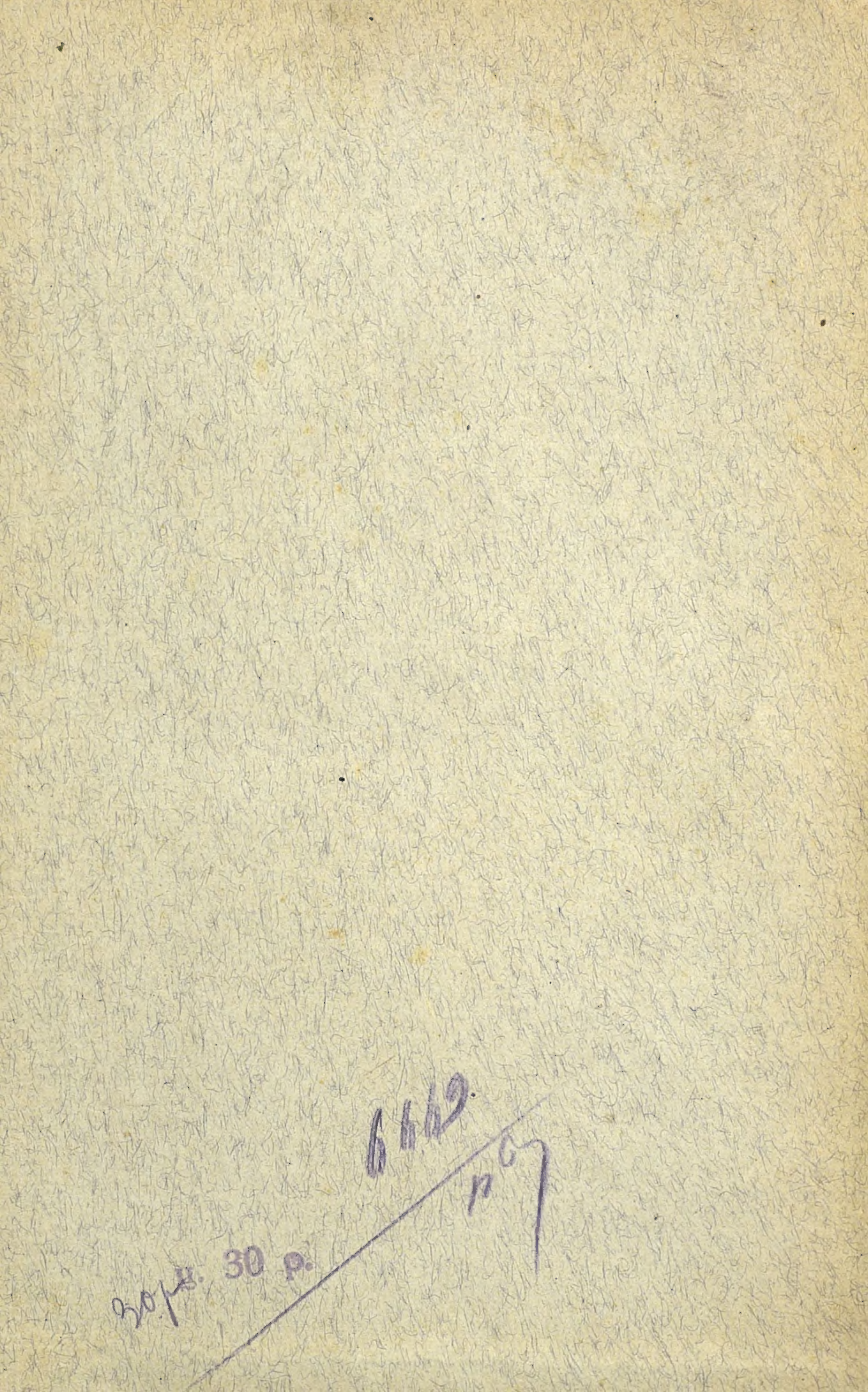
не отвергъ частичныхъ предположеній о преобразованіи губернскаго управленія въ четырехъ вышеупомянутыхъ губерніяхъ сибирскаго края лишь за отсутствіемъ «подробныхъ данныхъ по вопросу о неудовлетворительности существующаго устройства прочихъ, кромѣ губернскихъ, административныхъ органовъ Сибири».

Между тѣмъ, замѣчали соединенные департаменты, «безъ всякихъ данныхъ было бы трудно придти къ положительному, въ томъ или другомъ смыслѣ, заключенію по упомянутому сложному предмету» [1]).

---

[1]) Отчетъ по дѣлопроизводству государственнаго совѣта за сессію 1894—1895 гг., стр. 183.

ОГЛАВЛЕНІЕ.


6662
30 р.